



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
POSGRADO EN DERECHO  
FACULTAD DE DERECHO

LA AUTONOMÍA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN COMO  
MEDIDA DE PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO DEL EJERCICIO INDEBIDO DEL  
GASTO PÚBLICO.

# TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:  
FERNANDO LUGO BASILIO

Directora de tesis:  
DOCTORA SONIA VENEGAS ÁLVAREZ.  
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

Ciudad Universitaria, Cd Mx., Mayo del 2021.



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.

*Dedicado a quien más admiro, gracias por todo Mamá.*

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO PRIMERO: EL GASTO PÚBLICO

- I.1 Marco Teórico
- I.2 Concepto Doctrinal del Gasto Público
- I.3 Concepto legal del gasto público
- 1.4 Concepto jurisprudencial de gasto público
- II.- En qué se gasta
- II. 1. El Presupuesto de Egresos de la Federación

### CAPÍTULO SEGUNDO: LA FISCALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

- I.-. Concepto de fiscalización
- I. 1. Definición legal de la fiscalización.
- II.- La importancia de la fiscalización
- III.- Criterios jurisprudenciales
- IV.- Antecedentes de la Auditoría Superior de la Federación
- V.- Sistema Nacional Anticorrupción
- VI.- La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
- VII.- La Unidad de Evaluación y Control

### CAPÍTULO TERCERO: EL SISTEMA FISCALIZADOR DE ALEMANIA; EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL DE ALEMANIA

## **(BUNDESVERFASSUNGSGERICHT) Y EL TRIBUNAL FEDERAL DE CUENTAS (BUNDESRECHNUNGSHOF)**

I.- El sistema fiscalizador de Alemania; el Tribunal Constitucional Federal de Alemania (*Bundesverfassungsgericht*) y el Tribunal Federal de Cuentas (*Bundesrechnungshof*)

I. 1. Marco histórico del Tribunal Constitucional Federal de Alemania (*Bundesverfassungsgericht*)

I. 2. Marco Normativo del Tribunal Constitucional Federal de Alemania (*Bundesverfassungsgericht*)

II. El Tribunal Federal de Cuentas (Bundesrechnungshof).

II.1. Marco histórico

II.2. Marco normativo

## **CAPÍTULO CUARTO: LA AUTONOMÍA QUE REQUIERE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

I.- Concepto de Autonomía

II.- Concepto de Autonomía de la INTOSAI.

III.- Autonomía Técnica y de Gestión

IV- Autonomía constitucional y garantía institucional

## **CONCLUSIONES**

## **FUENTES DE INFORMACIÓN**

## INTRODUCCIÓN

A nivel federal, la Auditoría Superior de la Federación se encarga de llevar a cabo un control de carácter externo respecto del ejercicio de los recursos otorgados a las instituciones que fiscaliza, y las consecuencias jurídicas que derivan en caso de encontrar irregularidades, consisten en recomendaciones, solicitudes de aclaración, promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, pliegos de observaciones, promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, y denuncias de hechos, ello de conformidad con los artículos 73, fracción XXIV, 74, fracción II, IV y VI, y 79 constitucionales, así como con el Título Quinto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, lo anterior en ejercicio de una autonomía técnica y de gestión. Es de mencionar que de una interpretación sistemática y funcional, y partiendo de lo que se estipula en el citado artículo 74, fracción II, la Auditoría Superior de la Federación: *“gozará de igual consideración en lo concerniente a su organización interna, funcionamiento, y resoluciones”*, se colige que son cinco ámbitos concretos en los que se proyecta el concepto de autonomía, estos son autonomía técnica, autonomía de gestión, autonomía organizativa, autonomía funcional y autonomía decisoria.

La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación es un órgano adscrito a la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 45 y 77 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, tiene como principales atribuciones solicitar aclaraciones, profundizar y efectuar recomendaciones sobre el contenido del informe que emita la Auditoría Superior de la Federación. Puede pronunciarse sobre de los manuales de organización y procedimientos de la Auditoría Superior de la Federación, así como del correlativo proyecto de presupuesto; dicha Comisión de Vigilancia cuenta además con la facultad de remover al titular de la entidad fiscalizadora, ello con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la citada ley, si a su juicio, durante dos ejercicios consecutivos, el titular de la Auditoría Superior de la Federación tiene un desempeño poco satisfactorio.

La citada Comisión cuenta una Unidad de Evaluación y Control, es decir, una “delegación de delegación”, cuyas facultades prescritas en los dispositivos legales 103 y 104, fracción XVI, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, último párrafo, le permiten dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción del Auditor Superior de la Federación.

Dentro del contexto normativo anterior, expuestas las facultades otorgadas a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, y a la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión, cabría cuestionarnos cuál es el impacto que tienen dichas instituciones en los cinco rubros de la autonomía de la entidad fiscalizadora superior.

A través de esta investigación se pretende evaluar la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación en sus aspectos técnico, de gestión, organizativa, funcional y decisoria, con el fin de constituir una institución garante y fiscalizadora del gasto público. Así como analizar el marco normativo vigente que define a la Auditoría Superior de la Federación como un órgano de relevancia constitucional con autonomía técnica y de gestión, lo anterior para determinar si dicha institución cuenta realmente con autonomía en los aspectos técnicos, de gestión, organizativa, funcional y de decisión; igualmente estudiar las facultades prescritas en Ley de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y de la Unidad de Control y Evaluación, con la finalidad de determinar el carácter y grado de intervención de éstas respecto de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación; también se busca examinar las propuestas que emite la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)<sup>1</sup> con el fin de determinar su aplicabilidad en nuestro sistema, y con ello obtener una mayor gama de opciones para el ejercicio de las facultades de la Auditoría Superior de la Federación; así como establecer la utilidad de un enlace directo entre la Auditoría Superior de la Federación y la Cámara de

---

<sup>1</sup> La INTOSAI es una organización de carácter internacional integrada por países miembros de la Organización de las Naciones Unidas con el propósito del intercambiar políticas fiscalizadoras, mostrar los correlativos avances obtenidos y auxiliar a países miembros con los problemas a los que se enfrentan sus correspondientes entidades fiscalizadoras.

Diputados, en el sentido de que los dictámenes de carácter técnico jurídico emitidos por la entidad fiscalizadora superior, lleguen sin intermediarios a la Cámara de Diputados para la revisión de la cuenta; en esta tesis se finca también como objetivo, analizar la diferencia que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre un “Órgano de relevancia constitucional” y un “Órgano constitucional autónomo” con la finalidad de determinar que carácter es acorde a la Auditoría Superior de la Federación tomando en consideración la naturaleza jurídica de sus funciones, para finalmente estudiar los modelos fiscalizadores de Alemania; el Tribunal Constitucional Federal de Alemania (Bundesverfassungsgericht) y el Tribunal Federal de Cuentas (Bundesrechnungshof), con el fin de analizar la eficacia, métodos e interpretaciones normativas que atañen a las instituciones citadas.

La utilidad de esta investigación consiste en enfatizar la exigencia de la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación en el ejercicio de sus funciones, fijar la necesidad de mantenerla libre de cualquier influencia externa que atente contra su labor; garantizando así su autonomía técnica, de gestión, funcional, decisoria, y organizativa; lo anterior con el propósito de obtener resultados imparciales y confiables respecto a la aplicación de los recursos públicos proyectados a necesidades colectivas.

Este trabajo de investigación se guía por la siguiente hipótesis: a la luz del marco normativo vigente, la Auditoría Superior de la Federación no cuenta con autonomía técnica, de gestión, organizativa, funcional ni decisoria.

Para desarrollar esta investigación se aplico los métodos, deductivo, histórico, comparativo, exegético.

Así, el presente trabajo se estructura en cuatro capítulos; el primero dedicado al estudio del Gasto Público, en el cual se establece su concepto, su función, planeación, fines, integración, erogación, el Presupuesto de Egresos, y los participantes en el gasto de los recursos federales; ello con el fin no solo de entender su importancia sino establecer características técnicas, económicas y jurídicas que permitan legitimar su tratamiento de manera directa, no exclusiva pero si en coordinación con el Poder Legislativo a través de medios idóneos.

En el segundo acápite se analiza la Fiscalización del gasto público desde la complejidad de su concepto doctrinario, legal y jurisprudencial a través de métodos deductivos, inductivos y comparativos; qué abarca, cómo se ejerce en otros países, como funciona a través de diferentes criterios, modalidades, límites y libertades. Este estudio requiere también de una reflexión histórica de la Auditoría Superior de la Federación, su génesis, finalidades, y muy importante, los contextos históricos donde ejercía sus funciones, y el cómo fue adaptándose a las demandas sociales de la época. Ello para entender el sistema fiscalizador actual y su colaboración con otros medios fiscalizadores, tal es el caso del Sistema Nacional Anticorrupción. Esto nos permitirá abordar la problemática total; la obstaculización de la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación por parte de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y de la Unidad de Evaluación y Control.

El tercer capítulo se dedica al sistema fiscalizador de Alemania; el Tribunal Constitucional Federal de Alemania (*Bundesverfassungsgericht*) y el Tribunal Federal de Cuentas (*Bundesrechnungshof*); al hablar del tema de la autonomía, forzosamente debemos referir al *Bundesverfassungsgericht*, quien constituye el antecedente positivo de la autonomía institucional más representativo a nivel mundial. El informe del *Bundesverfassungsgericht*, elaborado por el Juez Leibholz, en 1952, postuló la eliminación de toda sujeción que tenía el Tribunal Constitucional Federal, incluso al Ministerio Federal de Justicia, es decir, se habló de la creación de una completa autonomía presupuestaria y administrativa, y se llegó a afirmar que el Tribunal Constitucional Federal era un órgano constitucional supremo, por lo tanto, consideramos de vital importancia su estudio.

Por otra parte, el pueblo alemán confía la fiscalización al *Bundesrechnungshof*; una institución que estudiaremos a través del método analítico, es decir, cada uno de sus elementos y en su conjunto, con el objetivo de comparar similitudes y diferencias tanto en su constitución, metodologías, planeación, proyección de resultados, y sobre todo en el ejercicio de sus facultades a través del mismo concepto jurídico; la autonomía.

4) En el cuarto apartado se desarrolla el tema de la autonomía que atañe a la Auditoría Superior de la Federación, estudiar los criterios jurídicos alemanes y de la INTOSAI respecto del tópico, y así, analizar el grado de intervención de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y de su Unidad de Evaluación y Control a través de sus facultades en perjuicio de la máxima entidad fiscalizadora; con esta base expositiva nos adentramos en la autonomía constitucional, los órganos constitucionales autónomos, la autonomía técnica y de gestión, los órganos de relevancia constitucional y la garantía institucional, ello con el fin de postular una diferente base racional sobre la naturaleza jurídica y sobre la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación.

*El Tribunal de Cuentas Europeo es la conciencia financiera de Europa.  
Hans Kutscher como presidente del Tribunal Europeo de Justicia.  
(Der Europäische Rechnungshof ist das finanzielle Gewissen Europas.)*

# Capítulo Primero

## El Gasto Público

### I.1 Marco Teórico.

La teoría de la fiscalización como un derecho humano a la información es expuesta por Niklas Luhman, quien postula que la confianza en los miembros de las instituciones públicas auditadas es de vital importancia en toda sociedad, ¿cómo puede el hombre contribuir en un sistema en el que no confía?; la desconfianza, la no certeza de un hombre sobre su sistema, puede incluso impedirle levantarse en la mañana, por lo tanto, se hace necesario tener un código de conductas con miras a una conducta apropiada.<sup>2</sup> La rendición de cuentas es un derecho fundamental que a nivel internacional encuentra su fundamento en el numeral 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>3</sup> puesto que el derecho a buscar y recibir información, forma un vínculo entre los gobernados y el sector público, vínculo que obliga al segundo a retribuir esa confianza que buscan los primeros.

Esta teoría se conjuga con la teoría de la corrupción como antítesis de los derechos humanos a cargo de la Doctora Anne Peters, quien postula que la corrupción constituye la base de las violaciones de los derechos humanos.

La autoría de la teoría de la Autonomía que sirve de base al presente trabajo corresponde a Jellinek, quien fue pionero en el tema al hacer una distinción entre “órganos directos” y “órganos indirectos” del Estado.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> LUHMANN, NIKLAS, *Confianza*, Anthropos, primera edición, México, 1996, pp. 5 y 6.

<sup>3</sup> *Libertad de Pensamiento y de Expresión: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

<sup>4</sup> *Le persone che adimpiono la funzioni di organi dello Stato sono a ciò chiamati o direttamente dalla costituzione, in quanto questa fa loro acquistare ipso jure la posizioni di organi in conseguenza di certi fatti*

El citado profesor de la universidad de Heidelberg diferencia entre personas que desempeñan las funciones de órganos del Estado llamadas directamente por la Constitución. Por otra parte, existen personas que de manera indirecta realizan funciones de derecho público, es decir, de interés general, bajo atribuciones que no derivan directamente de la Constitución, sino de un órgano.

Sobre ese mismo tema, también se hará uso de la teoría de los órganos constitucionales autónomos y los de relevancia jurídica de Manuel García Pelayo, quien habla del “estatus” requerido para que un órgano pueda calificar como constitucional autónomo, *“Que los órganos constitucionales estén directamente establecidos y estructurados por la Constitución es —como hemos dicho— una consecuencia lógica de la consideración de tales órganos como troncales para la configuración del modelo de Estado establecido por la Constitución o, dicho de otra manera, como «constitutivos» de la modalidad de ser y existir de un orden constitucional dado. Cada Estado históricamente concreto tiene sus peculiares órganos constitucionales de acuerdo con los principios, valores y criterios organizativos que lo inspiran, cada estructura constitucional tiene unos órganos que le son propios, necessari e indefettibili, cuya desaparición afectaría a la sustancialidad y, con ello, a la globalidad del sistema constitucional, ya que un sistema está integrado por unos componentes (que en la teoría del Estado suelen designarse como órganos) y por un conjunto de relaciones fundamentales entre ellos, de tal manera que un cambio significativo en uno de los términos (órganos y/o relaciones fundamentales) produce un cambio en el sistema.”*<sup>5</sup>

La siguiente teoría es la de la Garantía Institucional, corresponde a Carl Schmitt, quien postula la protección de las facultades de las instituciones públicas respecto del legislador, una protección que consiste no en dotar de una garantía

---

*giuridici, ovvero diventano organi in conseguenza di una commissione di diritto pubblico che abbiano ricevuta da un órgano diretto. In eió consiste la distinzione fra organi diretti e indiretti, distinzione che riflette pero soltanto la situazione degli individui per quanto attiene alla logro qualità di organi, non la quealitä di organo per se stessa.*

<sup>5</sup> GARCIA-PELAYO, MANUEL, *El "Status" del Tribunal Constitucional*, Revista Española de Derecho; Revista Española de Derecho Constitucional, Volumen I, número 1, Enero-abril, 1981, p. 14.

a la institución, sino a sus facultades; busca constituir un núcleo mínimo irreductible en contra de cualquier voluntarismo del legislador que pudiera soslayar la objetividad de alguna facultad pública. Carl Schmitt pretende proteger la autonomía del municipio, ya que en su época existían muchas quejas en torno a que la ley era letra muerta, y el contenido sustancial de los conceptos jurídicos estaba sujeto a modificaciones convenientes de legislador, se decía que las garantías de los gobernados y las facultades de las instituciones solo constituían un cumulo de buenas intenciones susceptibles a configuraciones caprichosas emanadas del voluntarismo del legislador, las cuales soslayaban la esencia de los conceptos del derecho. *Solange nun das Vertrauen auf den Gesetzgeber und den Gesetzgebungstaat besteht, kann man sich mit der allgemeinen Garantie der Freiheit selbst begnügen und das weitere dem Vorbehalt des (einfachen) Gesetzes überlassen; sobald dieses Vertrauen aufhört, erscheinen neue Garantie, die nicht unmittelbar die Freiheit selbst, sonder Schutznormen und – einrichtungen zur Verteidigung und Umhegung der Freiheit gewährleisten sollen.*<sup>6</sup> Bajo ese contexto, Schmitt se vio en la necesidad de constituir una protección a las facultades de las instituciones, buscó crear una objetividad invulnerable por parte del legislador a la pureza de los conceptos jurídicos y de las correlativas facultades con las que las instituciones alcanzaban sus fines immanentes, dio paso a la garantía institucional.

## **I.2 Concepto Doctrinal del Gasto Público.**

Del latín “*Impendium Moderatio*”, el Gasto Público ha sido objeto de conceptualización por varios autores, por ejemplo, Bentivenga C. Scott “*son gastos del Estado todas las erogaciones a las que debe proveerse a cargo del erario en base a leyes, decretos, y otros actos de la misma especie*”<sup>7</sup> Margain Manatutou dice que “*por gasto público se entiende toda erogación hecha por el*

---

<sup>6</sup> SCHMITT, CARL, *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954*. Duncker & Humblot, Berlín, 1958, p. 196. *Mientras exista la confianza en la legislatura y el estado legislativo, uno puede estar satisfecho con la garantía general de libertad y dejar el resto a la reserva de la ley (simple); Tan pronto como cesa esta confianza, surgen nuevas garantías que no tienen la intención de salvaguardar directamente la libertad en sí, sino normas e instituciones protectoras para la defensa y protección de la libertad.*

<sup>7</sup> Bentivenga, C. Scott, *Elementi di contabilità pubblica*, 5ª edición, Editorial Giuffrè, Milán, 1970, p. 304.

*Estado a través de su administración activa, destinada a satisfacer las funciones de sus entidades, en los términos previstos en el presupuesto.”<sup>8</sup>.*

El diccionario universal de términos parlamentarios, señala: “la voz “gasto” es una acción del verbo gastar, que significa en su primera acepción que le otorga el Diccionario de la Lengua Española, “expender o emplear el dinero en una cosa”. Este término se traduce al portugués, gasto; al inglés, expense; al francés, dépense; al alemán, ausgabe y al italiano, spesa. Por lo que hace a “público” proviene del latín publicus notorio, manifiesto, que de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española en su segunda acepción es perteneciente a todo el pueblo. Este vocablo se escribe en portugués, público; en inglés y francés, públic; en alemán, öffentlich y en italiano, pubblico. Conjugando estos términos, el citado diccionario, apunta que gasto público son los gastos que conciernen al Estado y que cubren la prestación de los servicios públicos. En este sentido, gasto público es toda erogación que realiza el Estado para efectuar sus fines y sostener su estructura, los recursos que emplea provienen de las contribuciones que dan los ciudadanos a través de los impuestos.”<sup>9</sup>

Una perspectiva teórica y práctica nos la ofrece Alicia Athiè, quien afirma que “*El Gasto Público debe ser utilizado por el Gobierno Federal, entre otras cosas, para:*

- proporcionar servicios educativos y de salud*
- construir carreteras y vivienda*
- apoyar el desarrollo del campo*
- procurar e impartir justicia*
- desarrollar actividades legislativas*
- transferir recursos a los estados y municipios*
- sostener relaciones con otros países...”<sup>10</sup>*

---

<sup>8</sup> Margain Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Tributario mexicano*, 2ª edición, Editorial Universitaria Potòsina, México, 1969, p. 141.

<sup>9</sup> Información disponible en: [www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/Dicc\\_Term\\_Parla.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf)

<sup>10</sup> Athiè, Alicia, *Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en los presupuestos públicos*, Editorial Centro de Análisis e investigación, A.C. Colectivo por la transparencia, México, 2005, p. 5.

Rios Elizondo, dice que “es el coeficiente por el que un volumen determinado de inversión o gasto público inicial debe multiplicarse con el propósito de obtener el dato, más o menos preciso, del aumento total habido en el ingreso nacional atribuible a esa inversión... los egresos repercuten de manera directa en el ingreso nacional, ya que al gastar lo hacemos con dos propósitos, el primero es cubrir las actividades de la función pública y el segundo, la inversión, ello con el fin de obtener más ingreso.”<sup>11</sup>

Asimismo, Sonia Venegas Álvarez señala que “el Gasto Público comprende todas aquellas erogaciones destinadas tanto a la prestación de los servicios, como al desarrollo de la función pública del Estado.”<sup>12</sup>

Una idea adicional para la formación de un concepto la proporciona Susana A. Vera, quien plantea una teoría por demás interesante “la necesidad pública es el presupuesto de legitimidad del gasto público, pero no su presupuesto existencial.”<sup>13</sup> Señala la autora que si bien es cierto que el gasto público se encuentra ligado a la satisfacción de las necesidades públicas, cabe preguntar, qué sucede con los fondos salidos de la tesorería estatal que no atienden estos fines, es decir, qué pasa con aquellos gastos que se realizan pero que no van encaminados a la satisfacción de las necesidades públicas; estos no dejan de ser gastos públicos ya que son realizados por el Estado, pero no cabe dudas de que se tratan de gastos públicos ilegítimos. De ahí la satisfacción de la necesidad pública consista en un elemento inseparable en el gasto público.

Como puede apreciarse, el común denominador de éstas definiciones implica el entendimiento del gasto público como las erogaciones prescritas por ley para el cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas al Estado a través de sus órganos, las cuales se legitiman con la necesidad pública. Por otra parte, debemos considerar la premisa de que ese gasto debe asegurar la generación de más ingresos que superen el monto inicial; así, el gasto público, al constituirse

---

<sup>11</sup> Rios Elizondo, Roberto, *El presupuesto de egresos*, consulta realizada en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1973/17.pdf>.

<sup>12</sup> Venegas Álvarez, Sonia, *Derecho Fiscal*, Editorial Oxford, México, 2010, p. 61.

<sup>13</sup> Vera A. Susana, información disponible en: [http://www.ispn4-santafe.edu.ar/Carreras/Programador/Trabajos/Finanzas\\_1.pdf](http://www.ispn4-santafe.edu.ar/Carreras/Programador/Trabajos/Finanzas_1.pdf)

como una herramienta del Estado para la asignación y distribución de los ingresos, y como estabilizador o desestabilizador de la economía del país, nos constriñe a tomar en consideración la postura economista.

Al respecto, Harold M. Groves, identifica al gasto público como, “...*un conjunto de actividades operativas básicas, de donde se destacan dos aspectos: primero, lo concerniente a todas las actividades generales que implica el gasto público, las negociaciones, la preparación del presupuesto de gastos, etc., y segundo, los procedimientos administrativos utilizados para dar un seguimiento adecuado a las diversas tareas que implica la función del gasto público*”<sup>14</sup>, es decir, el gasto público comprende dos tipos de operaciones, las preoperativas y las operativas, “... *las primeras implican hacer uso de un marco normativo administrativo que abarque las posibilidades reales de financiamiento, cumplimiento de los montos y objetivos del presupuesto aprobado, y respeto de las normas que lo rigen, acatando los lineamientos de carácter administrativo contable que determinen las leyes y reglamentos existentes... las actividades operativas del ejercicio del gasto constituyen un proceso administrativo que culmina con la erogación de recursos destinados al pago de bienes y servicios adquiridos, así como de remuneraciones personales, conceptos contemplados en los programas del presupuesto autorizado*”<sup>15</sup>

Así, podemos observar que las fases del gasto público requieren de conocimientos técnico-especializados proyectados en un plan dividido en dos partes, uno anterior y otro posterior, el primero es un plan preparativo y el segundo uno ejecutivo, ambos deben guardar concordancia con realidades monetarias presentes y con miras hacia el futuro en el sentido de que debe ser planeada y retribuible cada erogación. Esta herramienta de gobernabilidad implica un uso responsivo, eficiente y efectivo de recursos públicos que tenga el objetivo de obtener resultados a través de una base sólida de planeación que no permita que se gaste más de lo que se tiene; esa planeación no debe excluir sectores vulnerables ni los estratégicos de inversión, y esa inversión debe

---

<sup>14</sup> Groves, M. Harold, *Finanzas Públicas*, Editorial Trillas, México, 1980, p. 144.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 145.

considerar calidad de bienes materiales y humanos, así como razonables precios.

Los principios del gasto publico:<sup>16</sup>

a) El principio de la máxima ventaja social: los gastos del gobierno deben incurrirse de tal manera que beneficien a la comunidad en su conjunto. El objetivo del gasto público es la prestación de la máxima ventaja social. Si una sección de la sociedad o un grupo en particular se beneficia del gasto público a expensas de la sociedad en su conjunto, entonces ese gasto no puede justificarse de ninguna manera, ya que no resulta en el mayor bien para el público en general.

b) El Principio de Economía: el principio de economía requiere que el gobierno gaste dinero de tal manera que se eviten todos los gastos inútiles. Por economía queremos decir que el gasto público debe incrementarse sin extravagancia y duplicación.

c) El Principio de Sanción: Todos los gastos públicos deben erogarse obteniendo la autorización previa de la autoridad competente. La sanción es necesaria porque ayuda a evitar el desperdicio, la extravagancia y la superposición de dinero público. Además, la aprobación previa del gasto público facilita al departamento de auditoría el escrutinio de las diferentes partidas de gasto y ver si el dinero no se ha sobrepasado o malversado.

d) El principio de presupuestos equilibrados: todo gobierno debe tratar de mantener sus presupuestos equilibrados. No debe haber excedentes recurrentes ni déficits en los presupuestos. No se desean excedentes recurrentes porque muestran que las personas están gravemente gravadas con impuestos innecesarios. Si el gasto supera los ingresos cada año, tampoco es un signo saludable porque se considera que es un signo de debilidad financiera del país. El gobierno, por lo tanto, debe tratar de vivir dentro de sus propios medios.

---

<sup>16</sup> Información disponible en:  
[http://www.economicconcepts.com/principles\\_of\\_public\\_expenditure.htm](http://www.economicconcepts.com/principles_of_public_expenditure.htm)

e) El Principio de Elasticidad: El principio de elasticidad requiere que el gasto público no se fije rígidamente de ninguna manera en todo momento. Las autoridades públicas deberían estar en condiciones de variar los gastos según lo exija la situación.

f) Sin efectos no saludables en la producción y distribución: El gasto público debe organizarse de tal manera que no tenga un efecto adverso en la producción o distribución de la riqueza en el país. El gasto público debe apuntar a estimular la producción y reducir las desigualdades en la distribución de la riqueza. Si debido a un gasto público imprudente, la riqueza se concentra en unas pocas manos, entonces su propósito no se cumple. El dinero realmente se desperdicia entonces.

Nos adherimos a la tesis de Harold Sommers,<sup>17</sup> quien realiza el siguiente desglose de los principios del gasto público:

Son cuatro los principios que deben orientar el gasto público y con base a ello decidir acerca de la magnitud y naturaleza del gasto. Los principios son los siguientes:

Principio del Gasto Mínimo.

Principio de Mínima Interferencia con la Iniciativa Privada.

Principio de la Máxima Ocupación.

Principio del Máximo Beneficio.

El Principio del gasto mínimo afirma que el gobierno debe gastar lo menos que sea posible, pero sin poner en peligro la seguridad de los ciudadanos (como sería no gastar en la policía y el ejército que representan la seguridad interna y externa del país), asimismo, sólo debe intervenir en algunos servicios esenciales como la administración de justicia, construcción de caminos o servicios postales, y enfatiza que cualquier servicio que pueda ser proporcionado por la iniciativa privada debe ser excluido de los gastos del gobierno.

---

<sup>17</sup> Información disponible en <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010a/665/CONCEPTO%20DE%20GASTO%20PUBLICO.htm>

El principio de íntima interferencia con la iniciativa privada, dice que los bienes y servicios que proporcionen las entidades públicas no deben competir con los que ya proporcionan la iniciativa privada y establece que el gobierno no debe crear comercios al menudeo ni de bienes, ni servicios, que no sean básicos a la población.

El Principio de máxima ocupación se refiere a la función como instrumento que tiene el gasto público en ocasiones, con la finalidad de elevar el nivel de empleo ante un déficit de oferta laboral por parte de la iniciativa privada como en épocas de depresión o falta de inversión para creación de empleos. Al tratar de basarse en este principio se debe tratar de respetar el principio de interferencia mínima con la iniciativa privada y cuando se rompa tal principio las consideraciones deben ser aplicables si la finalidad es lograr la máxima seguridad social, el mayor ingreso nacional o un mayor nivel de vida.

El Principio de máximo beneficio de todo gasto público, se refiere sobre el máximo beneficio colectivo, y dice que cada peso debe gastarse donde la utilidad marginal social sea mayor. La “desutilidad” marginal social de un peso obtenido por medio de impuestos debe ser igual a la utilidad marginal social de ese peso gastado en la mejor forma posible. El problema de este principio radica en cuál es en la actualidad el mejor bienestar público. Este principio puede considerarse como un complemento útil de los tres principios primeros.

Por lo anterior, definimos al Gasto Público como una estrategia de desarrollo económico y de sustentabilidad fundamentada en ley y en la necesidad pública; cuenta con una fase de planeación y otra de ejecución, y obedece a criterios económicos y principios de transparencia, razonabilidad y honestidad, para así permitir a los agentes estatales cumplir con objetivos trazados.

### **I.3 Concepto legal del gasto público.**

Los antecedentes constitucionales del gasto público, en la época de independencia, se remontan a la administración de Guadalupe Victoria, a la constitución de 1824, una época de difícil planeación de erogaciones dada la inestabilidad económica y social, la deuda pública, los gastos militares pendientes, y la reorganización estatal. Esta consitución, en su artículo 50, fracción VIII, prescribía la fijación de gastos generales y el establecimiento de contribuciones para cubrirlos, puesto que una nación con endeudamiento y con dispersión económica, social, administrativa y política, requería de una estrategia para recuperar la estabilidad.<sup>18</sup>

Más adelante, en el año de 1853, Antonio López de Santa-Anna emite las Bases de la Administración Pública, en cuyo ordinal número 8, refiere la elaboración de un presupuesto exacto de gastos de la nación, mismo que se examinaba en junta de ministros y servía como regla para todo lo que habría de erogarse, sin que pudiera hacerse ningún gasto que no estuviera comprendido en éste, o que haya sido decretado con las mismas formalidades.<sup>19</sup>

En la ley del 08 de mayo de 1917, el Congreso cedió sus facultades en materia hacendaria en favor del presidente, las cuales ejerció a través de sus facultades extraordinarias. De esta manera, el Ejecutivo Federal estaba facultado para normar el funcionamiento de la Hacienda Pública, situación que se pretendía mantener hasta la promulgación del proyecto la Ley de Egresos, sin embargo, las facultades del Ejecutivo Federal en esta materia no cesaron, la justificación a la situación consistió en un criterio de no abdicación sino de auxilio, de cooperación entre Poderes de la Unión.<sup>20</sup>

En el año de 1928 se crea la Comisión de Presupuesto, cuyo objetivo era el de vigilar e integrar el presupuesto anual, pero en ese mismo año, esa institución desaparece y surge el Departamento del Presupuesto Público, un órgano dependiente del Ejecutivo Federal, el cual, con fundamento en la Ley de

---

<sup>18</sup> Artículo 50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes...

VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.

<sup>19</sup> Información disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1853.pdf>

<sup>20</sup> Semanario Judicial de la federación, t. 50, p. 489.

Presupuesto Público, artículo 2º, tenía las facultades de preparar y formular el presupuesto anual de la federación; revisar, aumentar o disminuir las previsiones de egresos que consulten las dependencias del Ejecutivo en sus proyectos de Presupuestos, para sujetarlos al programa trazado por el presidente de la República; y vigilar la estricta ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados. En el año de 1935 se publica la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, la cual buscaba conseguir una mejor planeación, congruencia y consistencia en la planeación económica pues da paso a los planes sexenales. Los planes sexenales comenzaron como una propuesta de campaña de Lázaro Cárdenas para contrastar con las políticas de Plutarco Elías Calles, y su nombre se debe a la duración de las administraciones.

Los planes sexenales representaron una innovación en materia de planeación y aplicación del gasto público. Posteriormente, en 1974, el ejercicio del presupuesto comenzó a realizarse a través de programas. Si bien es cierto que el presupuesto por su propia naturaleza busca establecer el equilibrio entre los ingresos y los gastos, ahora, se buscaba la coordinación de los gastos con la organización administrativa, es decir, los programas quedaban a cargo de determinadas dependencias, era una manera de correlacionar y dar un mejor seguimiento a los gastos. Lo anterior requirió de una nueva normatividad, lo que dio paso a la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley General de Deuda Pública, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

De lo anterior advertimos que en el proceso histórico del gasto público, las administraciones han implementado diversas medidas con un común denominador, mejorar las estrategias técnico-operativas, tanto en su fase preparatoria y en la de ejecución; su adecuación a los contextos políticos, económicos, y sociales; una evolución que parte desde un diseño clásico, que encontró su climax con Plutarco Elías Calles y en el Maximato; hasta el Plan Nacional de Desarrollo, con antecedentes en la propuesta política del plan sexenal de Lázaro Cárdenas; y buscar legitimar las erogaciones tanto en la ley como en las demandas apremiantes de cada época.

Ahora bien, para completar nuestro análisis legislativo del gasto público, revisaremos la legislación vigente de la materia, partiendo del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que en este se estipulan, de manera específica, cómo habrán de realizarse dichos gastos.

La Ley de Ingresos de la Federación, la cual es aprobada por el Congreso de la Unión, establece las fuentes de los recursos públicos, tales como el cobro de impuestos; los ingresos del petróleo; la venta de bienes y servicios de las empresas y organismos públicos; las contribuciones de trabajadores y patrones al sistema de seguridad social; así como los financiamientos que contrate, lo anterior, previa autorización por parte de la Cámara de Diputados y la de Senadores.

En el Presupuesto de Egresos (aprobado exclusivamente por la Cámara de Diputados) se detalla el monto y destino de los gastos durante un año, es decir, dentro de un ejercicio fiscal, el cual transcurre entre el 1° de enero y el 31 de diciembre.

A través del Presupuesto de Egresos se detalla que el gasto público será destinado para:

- proporcionar servicios educativos y de salud;
- construir carreteras y vivienda;
- apoyar el desarrollo del campo;
- generar y distribuir electricidad;
- garantizar la soberanía y seguridad nacional;
- procurar e impartir justicia;
- desarrollar actividades legislativas;
- transferir recursos a los estados y municipios;
- sostener relaciones con otros países y
- para atender el costo financiero de la deuda.

Otra referencia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al gasto público se ubica en la fracción IV, del artículo 31, al señalar lo siguiente:

*Artículo 31 Constitucional:*

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

Harold M. Groves, señala que este artículo consagra una mediación entre los gobernados y el Estado, es decir, primero el Estado, en ejercicio de sus facultades, crea una ley e impone como una obligación que todos los gobernados contribuyan al gasto público; ya que el Estado necesita de esos recursos para cumplir con sus fines, y esos fines a su vez son dirigidos al bienestar social.<sup>21</sup> Desde una postura contractualista, las personas se reúnen con el objetivo de protegerse, de asegurar la propiedad y el desarrollo de una vida en común, así, es necesaria la presencia de un árbitro, de una entidad superior que regule este contrato social. Son las personas quienes buscaron crear el Estado, el hombre no puede ser juez de su propia causa, así, la obligación de las personas de darle los recursos al Estado para que cumpla con sus expectativas es una obligación necesaria pero que conlleva un cumplimiento de finalidades basadas en expectativas.

Esta pretensión de relación simbiótica deviene de John Locke, quien decía que: *“cuando los hombres viven reunidos, según los principios de la razón, sin ningún superior sobre la tierra que tenga autoridad para juzgar sus disensiones, están precisamente en el estado de naturaleza: así la violencia, o un intento manifiesto de usar de ella hacia otro, produce en esta circunstancia el estado de guerra, y a falta de un juez, ante el cual se pueda hacer comparecer al agresor, el hombre tiene, sin duda, el derecho de hacerle la guerra, aun cuando el uno y el otro fueren miembros de una misma sociedad.”*<sup>22</sup> El Estado como una de las partes en este contrato habrá de fungir como un ente imparcial que atienda las necesidades de la otra parte, es decir, de los gobernados, lo hará bajo una pauta

---

<sup>21</sup> Groves, M. Harold, *Finanzas Públicas...* cit., p. 142 y 143.

<sup>22</sup> Locke John. *Tratado del gobierno civil*. Traducción de los Alféreces de caballería C.C. y L. C. Editorial Claridad. Buenos Aires, 2005. p. 23.

de conducta establecida en la ley que le permita estar en condiciones de desenvolverse dentro de las contingencias económicas, políticas y sociales inherentes a toda sociedad, pero requerirá de recursos para instrumentar su actuación; es ahí donde entra la otra parte del contrato para mantener vigente dicha relación.

A partir de esta fracción IV del artículo 31 constitucional, podemos definir al gasto público, desde una postura legal y contractualista, como la erogación de recursos públicos con pretensión de ser planeada y ejecutada bajo la guía de criterios mínimos de corrección y ponderaciones, con la finalidad de mantener vigente la seguridad jurídica dentro de la relación entre gobernados y Estado.

Definimos al gasto público como una estrategia de desarrollo económico y de sustentabilidad, por ende, es menester hablar sobre otra normatividad, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, pues en sus numerales 16 y 17 se establece el concepto “equilibrio presupuestario”, el cual consiste en planificar estratégicamente no solo el gasto sino también el ingreso, se trata de mantener la congruencia y mantener sana la economía. Este equilibrio entre ingresos y egresos debe ser congruente y garantizar el cumplimiento de las finalidades por las que fueron recaudados dichos recursos, y lograr con ello la concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo. Estos dos artículos establecen que los ejecutores del gasto público (el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los entes autónomos, los tribunales administrativos, la Procuraduría General de la República, la Presidencia de la República, y las dependencias), por conducto de sus respectivas unidades de administración, deberán coordinarse con la Secretaría de Hacienda para efectos de la programación y presupuestación.

En el artículo 1º de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se hacen obligatorios los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género; prescribe en qué se gastará, señala la correlativa responsabilidad en la que se puede incurrir por el ejercicio indebido de los recursos federales, además de estipular la obligación de rendición de cuentas.

El tema de la deuda pública se encuentra regulado en la Ley Federal de Deuda Pública. Al igual que la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, esta ley busca mantener el equilibrio de las finanzas públicas, con la salvedad de que lo hace cuando el Estado contrae financiamientos, ya sea por la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos. La citada ley faculta al titular del Ejecutivo Federal a contratar dichos créditos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin embargo, por lo que respecta a los montos, el numeral noveno de dicho ordenamiento, hace participe al Congreso de la Unión, en otras palabras, esta ley coordina la actuación de ambos poderes a efecto de resguardar la seguridad de las finanzas. Lo novedoso del tema es que existe una institución que funge como órgano técnico de consulta al que recurre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de deuda externa; la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público, la cual se integra por un representante propietario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá; y por un representante suplente de el Banco de México, S. A.; Nacional Financiera, S. A.; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.; Banco Nacional de Crédito Rural, S. A.; Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.; Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S. A.; Financiera Nacional Azucarera, S. A.; y de las entidades del sector público que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere conveniente.

Por último, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, en su numeral 36, fracción III, aporta un carácter de comprobabilidad al presupuesto de egresos:

*Artículo 36.- Los Informes Individuales de auditoría contendrán como mínimo lo siguiente:*

...

*III. El cumplimiento, en su caso, de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, de la Ley Federal de Deuda Pública, la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y demás disposiciones jurídicas;*

El hecho de que el presupuesto de egresos pueda ser comprobado y se regule es indicativo de su sujeción a fiscalización, pues es menester corroborar el cumplimiento de las las finalidades programadas, así como su concordancia con

el Plan Nacional de Desarrollo, y los correlativos programas. Como puede advertirse, hay fases de preparación y ejecución, la proyección de gastos a través de programas sociales dirigidos a dar atención a las demandas sociales, pues es lo que legitima la recaudación de recursos. Advertimos un conjunto de normas que buscan la coherencia financiera, la buena administración y las sanas finanzas, dichas normas pueden ser entendidas como un criterio de proporcionalidad que asegure la disponibilidad de recursos. La coherencia financiera, la buena administración y las sanas finanzas son principios que se extienden al tema de la deuda pública, donde, a través del ejercicio de división de poderes, se resguarda la seguridad jurídica de los gobernados al no dejar en manos de un solo poder el tema de la contratación de empresitos.

Ahora bien, debemos abordar la postura del Poder Judicial respecto del tema del gasto público, pues este poder constituye un factor de equilibrio que ya no se limita a ser la boca de la ley, su participación en la resolución de controversias afecta el ámbito político, económico y social; sus fallos constituyen actos materialmente legislativos, y es garante de la ley, puesto que ejerce el control de constitucionalidad. La jurisprudencia, definida como una serie de fallos que sostienen un criterio respecto de una cuestión jurídica, resulta obligatoria en la Ley de Amparo desde 1882, pues en la exposición de motivos de los artículos 101 y 102 constitucionales, relativos a la citada ley, Ignacio L. Vallarta, tomando como base el modelo del Common Law; la regla del precedente, expresó la necesidad de dotar de fuerza vinculante a los fallos de la Suprema Corte.<sup>23</sup> Ello en virtud de que la tarea del Poder Judicial consiste no solo en dirimir controversias sino también en fijar alcances de interpretación en materia constitucional. Es este carácter de obligatoriedad lo que hace imprescindible un breve análisis al aspecto jurisprudencial.

#### **1.4 Concepto jurisprudencial de gasto público.**

---

<sup>23</sup> VALLARTA, IGNACIO LUIS, El juicio de amparo y el Writ of Habeas Corpus, Ensayo crítico-comparativo sobre esos recursos constitucionales, 4a. Edición, Tomo V, México, Porrúa, 1989, p. 319-322.

El alto tribunal ha establecido que el gasto público, doctrinal y constitucionalmente tiene un alcance con sentido social y otro con interés colectivo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no hace una distinción entre dichos alcances, solo refiere que ambos conceptos atañen a finalidades en común, como lo son la construcción de obras hidráulicas, de caminos nacionales o vecinales, de puentes, calles, banquetas, pago de sueldos, etc.<sup>24</sup> Esta interpretación constitucional y doctrinaria surge por el hecho de que el gasto público se destina a la satisfacción de las necesidades de los gobernados. Sin importar el origen de lo recaudado, es decir, ya sea que lo recaudado provenga de impuestos, derechos, productos o aprovechamientos, el hecho es que el gasto público no pierde su sentido colectivo y social, contradecir lo anterior desvirtuaría la naturaleza jurídica del gasto público. El gasto público tiene una naturaleza formal y otra material, la primera en razón de su fundamento jurídico, la cual se encuentra en los artículos 73, fracción VII, 74, fracción VI, y en el 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dichos artículos prescriben la facultad exclusiva de la materia de la Cámara de Diputados; de los impuestos que habrán de cobrarse para cubrir los recursos que dicho presupuesto implica; y a su vez, estipulan que no podrá realizarse gasto alguno que no este previsto en el presupuesto o en una ley posterior.

Sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia señala lo siguiente:<sup>25</sup>

***GASTO PÚBLICO, NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL.***

*La circunstancia, o el hecho de que un impuesto tenga un fin específico determinado en la ley que lo instituye y regula, no le quita, ni puede cambiar, la naturaleza de estar destinado el mismo impuesto al gasto público, pues basta consultar el Presupuesto de Egresos de la Federación, para percatarse de cómo todos y cada uno de los renglones del Presupuesto de la Nación tiene fines específicos, como lo son, comúnmente, la construcción de obras hidráulicas, de caminos nacionales o vecinales, de puentes, calles, banquetas, pago de sueldos, etc. El "gasto público", doctrinaria y constitucionalmente, tiene un*

---

<sup>24</sup> Tesis 367, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima época, Tomo I, Octubre 2000, página 339.

<sup>25</sup> Tesis 619, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima época, Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Primera Sección - Principios de justicia tributaria, Abril 1995, página 1761.

*sentido social y un alcance de interés colectivo; y es y será siempre "gasto público", que el importe de lo recaudado por la Federación, al través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos. Sostener otro criterio, o apartarse, en otros términos, de este concepto constitucional, es incidir en el unilateral punto de vista de que el Estado no está capacitado ni tiene competencia para realizar sus atribuciones públicas y atender a las necesidades sociales y colectivas de sus habitantes, en ejercicio y satisfacción del verdadero sentido que debe darse a la expresión constitucional "gastos públicos de la Federación". El anterior concepto material de gasto público será comprendido en su cabal integridad, si se le aprecia también al través de su concepto formal. La fracción II del artículo 65 de la Constitución General de la República estatuye que el Congreso de la Unión se reunirá el 1o. de septiembre de cada año, para examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo. En concordancia con esta norma constitucional, la fracción VII del artículo 73 de la misma Carta Fundamental de la Nación prescribe que el Congreso de la Unión tiene facultad para imponer las contribuciones a cubrir el presupuesto; y el texto 126 de la citada Ley Suprema dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Estas prescripciones constitucionales fijan el concepto de gastos públicos, y conforme a su propio sentido, tiene esta calidad de determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en observancia de lo mandado por las mismas normas constitucionales. Cuando el importe de la recaudación de un impuesto, está destinado a la construcción, conservación y mejoramiento de caminos vecinales, se le dedica a satisfacer una función pública, por ser una actividad que constituye una atribución del Estado apoyada en un interés colectivo. El concepto material del gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública específica o general, al través de la erogación que realice la Federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto. Formalmente, este concepto de gasto público se da, cuando en el Presupuesto de Egresos de la Nación, está prescrita la partida, cosa que sucede, en la especie, como se comprueba de la consulta, ya que existe el renglón relativo a la construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales, a cuya satisfacción está destinado el impuesto aprobado por el Congreso de la Unión en los términos prescritos por la fracción VII del artículo 73 de la Carta General de la República.*

Para alcanzar la comprensión de la participación de los gobernados en la composición del gasto público, debemos hablar sobre el correlativo principio de reserva de ley, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el artículo 31 constitucional, establece que con base en el principio de *Nullum Tributum sine Lege*, los gobernados tienen la obligación de contribuir a los gastos

públicos de manera equitativa y proporcional. Lo anterior implica que los impuestos, su cobro y determinación, deben estar prescritos en ley y deben ser de observancia general, ya que no hay cabida para tributaciones a títulos personales; implica descartar las facultades discrecionales de la autoridad, pues la seguridad jurídica de los gobernados no puede regirse por contextos abiertos de interpretación, ya que la imprevisibilidad y arbitrariedad de impuestos serían un riesgo recurrente. Establece también que los tributos deben ser equitativos y proporcionales, elementos que, de no ser cumplidos, impactarían la conformación del gasto público, pues son requisitos de legitimidad; cómo fundamentar sin estos elementos la determinación tributaria y su recaudación. Lo anterior es recogido del siguiente criterio jurisprudencial:<sup>26</sup>

***IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY.***

*Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.*

La importancia de las leyes tributarias para reducir el margen de incertidumbre obedece al principio de legalidad tributaria, respecto del cual, el máximo tribunal ha señalado que es tarea del legislador establecer los elementos base de la tributación, pues delegar o compartir esta facultad con la autoridad administrativa sin esos parámetros legales tendría como consecuencia una posible actuación caprichosa derivada de facultades discrecionales en una textura abierta en el derecho.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima época, Volumen 91 – 96, primera parte, Agosto de 1976, página 172.

<sup>27</sup> Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Septiembre de 2009, Materia(s): Constitucional, Administrativa, p. 446.

**"LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL ARTÍCULO 16 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO CONLLEVA IMPLÍCITAMENTE UN SUPUESTO DE CAUSACIÓN, POR LO QUE NO ES POSIBLE ESTUDIAR SU CONSTITUCIONALIDAD A LA LUZ DEL PRINCIPIO RELATIVO.**

*El Código Fiscal de la Federación reúne en su articulado principios generales conforme a los cuales se desenvuelven las relaciones entre los contribuyentes y el Estado, determinando los procedimientos, las reglas en cuanto a su administración y la forma de ejecución con base en los cuales se harán efectivas las contribuciones, entre los que se encuentra el establecimiento de definiciones que en su caso determinarán el supuesto de causación. Ahora bien, el principio de legalidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consiste en que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos que sirvan de base para calcular una contribución, esto es, exige que el legislador determine sus elementos esenciales para evitar una actuación caprichosa de las autoridades administrativas en la exigencia del pago respectivo. En ese sentido, resulta evidente que el artículo 16 del citado Código, al establecer lo que debe entenderse por actividades empresariales para efectos fiscales no conlleva implícitamente un supuesto de causación -ya que ello dependerá del tributo de que se trate- y, por tanto, si no prevé algún elemento esencial de un impuesto no es posible estudiar su constitucionalidad a la luz del indicado principio tributario".*

Para complementar ideas en el tema del gasto público, es menester tratar los conceptos de la proporcionalidad y la equidad; la Suprema Corte ha establecido que dichos términos no deben de ser confundidos, pues mientras el primero obedece a que las contribuciones deben ser acorde a la capacidad contributiva de los gobernados, es decir, los gravámenes deben ser fijados conforme a las capacidades económicas. La segunda se rige por la igualdad de los sujetos pasivos ante la ley tributaria, es la justicia distributiva, consiste en que las leyes fiscales deben tratar a los iguales como iguales y a los desiguales como desiguales.<sup>28</sup>

**PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. SON REQUISITOS DE NATURALEZA DISTINTA CON LOS CUALES DEBEN CUMPLIR LAS LEYES FISCALES.**

*La proporcionalidad y equidad que deben cumplir las leyes fiscales, conforme a la fracción IV de artículo 31 de la Constitución, no deben confundirse, pues tienen naturaleza diversa, ya que mientras el primer requisito significa que las contribuciones deben estar en proporción con la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, el segundo consiste en que éstos reciban un trato igual, lo que se traduce en que las leyes tributarias deben tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.*

---

<sup>28</sup> Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3, Primera Parte, p. 1885.

En el terreno de la erogación, planeación y estrategia administrativa del gasto público, debemos analizar un poco el tema del presupuesto de egresos, un acto materialmente administrativo dado su origen desde el Poder Ejecutivo, pero formalmente legislativo por su aprobación en la Cámara de Diputados. Esa dualidad en su conformación plantea la cooperación entre poderes de la unión que encuentra su fundamento en la representatividad, en el caso del poder legislativo, y su planeación desde el poder ejecutivo. Lo anterior nos deja ver que su fase de planeación no se elabora unilateralmente, ambos poderes ejercen sus facultades para que, a manera de sinergia, la economía encuentre la sustentabilidad a través de procedimientos deliberativos racionales en instituciones diferentes, cuya aprobación queda sujeta a esa convergencia de criterios.<sup>29</sup>

***PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. SU OBJETO Y NATURALEZA JURÍDICA.***

*El presupuesto mencionado tiene como objetivo fundamental el ordenamiento del gasto público, mediante la distribución y asignación de un determinado monto de recursos, estimado con base en los ingresos que se obtendrán por la recaudación de impuestos y la obtención de derechos. Es un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, porque desde su origen, el proyecto de presupuesto proviene del Poder Ejecutivo Federal y su estructura, en general, no cambia por el hecho de que la Cámara de Diputados lo apruebe en sus términos o lo modifique. También es un acto de la administración y no una ley en sentido estricto, porque el decreto por el que se aprueba lo expide una sola de las Cámaras del Congreso de la Unión y no ambas. Tampoco está dirigido en forma general y abstracta a regular de modo directo la conducta de todos los gobernados, sino que rige para los sujetos obligados por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de todas las entidades en cuanto a la administración y gasto de los recursos públicos que integran el presupuesto; de modo que el proyecto de presupuesto no tiene su génesis en un estricto proceso legislativo, sino que, se reitera, lo crea originariamente el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados lo aprueba anualmente, previo examen y discusión e, incluso, puede modificarlo, con lo cual, los representantes del pueblo electos democráticamente tienen una intervención constitucional exclusiva para determinar o fijar los montos y destino del gasto público.*

Por último, respecto de los principios que rigen al gasto público, la Suprema Corte establece que su ejercicio se supedita a los principios de legalidad, honradez, eficiencia, eficacia, economía y transparencia. El primero en razón de

---

<sup>29</sup> Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV, p. 2517.

que el Estado de Derecho debe primar en la sociedad, pues la actuación de la autoridad debe estar sujeta a la ley. El principio de honradez implica el rechazo al desvío de poder. Anteriormente hablamos sobre la naturaleza material del gasto público, lo que legitima la recaudación para conformar el gasto público, la necesidad colectiva; es éste el motivo por el que el principio de la honradez es imperante, no puede concebirse la aplicación del gasto público a algo que no siga los parámetros de necesidad colectiva. Los principios de eficiencia y eficacia nos llevan a reflexionar sobre el procedimiento y las finalidades; la eficiencia se relaciona al uso de recursos de manera estratégica, y la eficacia al cumplimiento de metas. El gasto público es procedimiento y resultado, ambos principios son prima facie desde el inicio hasta el final. El principio de economía debe analizarse desde el concepto de la prudencia, es decir, una serie de pasos dentro de un procedimiento deliberativo racional que nos lleve a profundizar sobre los cursos de acción más óptimos y que nos deje operar desde posibles cursos de acción con opción a correcciones. Por último, el de transparencia, un principio universal en la fiscalización; es la posibilidad del acceso a la información.<sup>30</sup>

*GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA.*

*Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. 2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado. 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal.*

---

<sup>30</sup> Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Septiembre de 2009, p. 2712.

A partir de lo prescrito en el artículo 134 constitucional, el máximo tribunal explica dichos principios. El de la eficiencia trata sobre que los órganos del Estado habrán de encontrar la manera de que los recursos federales alcancen las finalidades programadas. Eficacia alude a que los ejecutores del gasto público cuenten con la capacidad profesional que de como resultado conseguir esas metas. Economía significa que habrán de hacer rendir el gasto público, lo cual implica prudencia por parte de quienes habrán de hacer uso de esos recursos. Legalidad, Transparencia y Honradez pueden interpretarse como el ejercicio del gasto público dentro del marco de la ley, con miras hacia los fines programados, y que cualquier persona puede saber cómo y en qué se están gastando los recursos.

*Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

## **II. En qué se gasta.**

De conformidad con el Manual para la Elaboración y Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación,<sup>31</sup> a través del presupuesto de egresos se detalla que el gasto público será destinado para:

- proporcionar servicios educativos y de salud;
- construir carreteras y vivienda;
- apoyar el desarrollo del campo;
- generar y distribuir electricidad;
- garantizar la soberanía y seguridad nacional;
- procurar e impartir justicia;
- desarrollar actividades legislativas;
- transferir recursos a los estados y municipios;
- sostener relaciones con otros países y

---

<sup>31</sup> Información disponible en: [http://www.cefp.gob.mx/portal\\_archivos/normatividad/manual\\_pef.pdf](http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/normatividad/manual_pef.pdf)

- para atender el costo financiero de la deuda.

Lo primero que necesitamos saber es qué es un programa presupuestario. Víctor Manuel Hernández Saldaña refiere que por programa presupuestario debe entenderse *“un conjunto de acciones específicas de la administración encaminadas a resolver una problemática de carácter público. La solución a la problemática a la que responde el Programa se concreta en la generación de productos o servicios que se entregan a una población objetivo, o puede tratarse de un producto que represente un beneficio social indirecto, que se logrará a través de mejoramientos en funciones y/o acciones de la administración pública.”*<sup>32</sup> Es importante establecer lo anterior porque la manera en que se habrá de ejercer el gasto público es a través de la planeación, y la planeación utiliza como base a los programas presupuestarios, pues estos contienen finalidades, y esas finalidades constituyen los grandes objetivos nacionales, y estos se hallan insertos en el Plan Nacional de Desarrollo. Estos programas presupuestarios no solo son una guía de acción vinculados a las prioridades nacionales, sino que además cumplen una función de parámetros de revisión de cumplimiento.

Cada institución gubernamental tiene una función, un plan de acción basado en un programa, y las acciones programadas requieren de un fondo para llevarse a cabo. Así, tenemos que lo siguiente es determinar el monto que requieren las instituciones gubernamentales para llevar a cabo esas acciones, esto da paso a la elaboración de la iniciativa de Ley de Ingresos, y del Proyecto de Presupuesto de Egresos; es decir, el siguiente paso es trazar la manera en la que se van a recaudar esos fondos y la manera en la que se van a gastar. Esto último es lo que nos ocupa, ya que, el Presupuesto de Egresos de la Federación *“es uno de los documentos de política pública más importantes de nuestro país en el que describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de los organismos autónomos, como el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los*

---

<sup>32</sup> HERNÁNDEZ SALDAÑA, VÍCTOR MANUEL, *Federalismo Hacendario*, Número 175, México, Marzo-Abril de 2012, p. 108.

*Derechos Humanos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales.*"<sup>33</sup>

Las cantidades destinadas a gastarse dentro del presupuesto de egresos de la federación se divide en gasto programable y gasto no programable. El primero es el que realiza el Gobierno Federal para el cumplimiento de sus funciones a través de programas para proveer bienes y servicios públicos a la población, así como los recursos que se transfieren a las entidades federativas, municipios y delegaciones del Distrito Federal, condicionando su gasto al cumplimiento de objetivos específicos. El gasto no programable es el destinado al cumplimiento de las obligaciones tales como: pagos pendientes del año anterior, gastos destinados a la deuda pública, intereses, y comisiones.

A manera de desglose, los rubros en los que se habrá de gastar son desarrollo social, desarrollo económico, y gobierno. En el primer rubro se encuentran gastos en educación, salud, protección social, vivienda y servicios a la comunidad, protección ambiental. En el segundo rubro se encuentran las ramas relativas a comunicaciones y transporte, agropecuaria, silvicultura, pesca y caza, ciencia, tecnología e innovación, turismo, combustibles y energía, minería, manufacturas y construcción. Por último, en gobierno; seguridad nacional, relaciones exteriores, coordinación de la política de gobierno, legislación, justicia, asuntos de orden público y de seguridad interior, y asuntos financieros y hacendarios.

Greiner Alfred Semmler Willi ofrece la siguiente clasificación del ejercicio del gasto público:

1) Inversión pública para mejorar la educación y la salud, es decir, se invierte en servicios que aumentan y mejoran el capital humano, 2) inversión en activos de infraestructura pública (sistema de transporte y comunicación, así como energía, suministro de agua y saneamiento), para apoyar producción de mercado y creación de capital humano, 3) gastos con características de bienes públicos

---

<sup>33</sup> Información disponible en: <https://www.gob.mx/hacienda#148>

(parques públicos e instalaciones cívicas), y 4) administración pública necesario para el funcionamiento del gobierno (incluida la justicia, la seguridad y la recaudación de impuestos).<sup>34</sup>

Por otra parte, quienes gastan, de conformidad con el artículo 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, son:

I. El Poder Legislativo (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Auditoría Superior de la Federación);

II. El Poder Judicial (Consejo de la Judicatura Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sala Superior, Salas Regionales);

III. Los entes autónomos (Instituto Nacional Electoral, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Comisión Federal de Competencia Económica);

IV. Los tribunales administrativos;

V. La Procuraduría General de la República;

VI. La Presidencia de la República;

VII. Las dependencias, y

VIII. Las entidades.

Una vez determinado en qué se gasta, cómo se gasta y quiénes gastan, lo procedente es hacer un análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación.

---

<sup>34</sup> SEMMLER, WILLI, GREINER, ALFRED, *Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier, Approach*, World Bank Policy Research Working Paper No. 4405, 2016, p. 4.

## II. 1. El Presupuesto de Egresos de la Federación

La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, de conformidad con el artículo 74, fracción IV constitucional, corresponde a la Cámara de Diputados, asimismo, el ordinal 15 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que éste debe ser enviado a más tardar el 8 de septiembre de cada año a la Cámara de Diputados, y en caso de ser aprobado, se publicación se hará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar veinte días naturales despues.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación cuenta con doble naturaleza, una política y otra técnica-contable, pues requiere desenvolverse dentro del plano de las expectativas prioritarias de una comunidad, pero ajustándose a estrategias de inversión y crecimiento, en otras palabras, busca cumplir con las metas de programas y pretende administrar un gasto responsable.<sup>35</sup>

Sobre este decreto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que el Presupuesto de Egresos de la Federación *“tiene como objetivo fundamental el ordenamiento del gasto público, mediante la distribución y asignación de un determinado monto de recursos, estimado con base en los ingresos que se obtendrán por la recaudación de impuestos y la obtención de derechos. Es un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, porque desde su origen, el proyecto de presupuesto proviene del Poder Ejecutivo Federal y su estructura, en general, no cambia por el hecho de que la Cámara de Diputados lo apruebe en sus términos o lo modifique. También es un acto de la administración y no una ley en sentido estricto, porque el decreto por el que se aprueba lo expide una sola de las Cámaras del Congreso de la Unión y no ambas. Tampoco está dirigido en forma general y abstracta a regular de modo directo la conducta de todos los gobernados, sino que rige para los sujetos obligados por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de*

---

<sup>35</sup> Informacion disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5581996&fecha=16/12/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581996&fecha=16/12/2019)

*todas las entidades en cuanto a la administración y gasto de los recursos públicos que integran el presupuesto; de modo que el proyecto de presupuesto no tiene su génesis en un estricto proceso legislativo, sino que, se reitera, lo crea originariamente el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados lo aprueba anualmente, previo examen y discusión e, incluso, puede modificarlo, con lo cual, los representantes del pueblo electos democráticamente tienen una intervención constitucional exclusiva para determinar o fijar los montos y destino del gasto público.*<sup>36</sup> Al respecto nos adherimos al criterio que establece el máximo tribunal, ya que la complejidad del Presupuesto de Egresos lo hace susceptible de incursionar en los planos Ejecutivo y Legislativo; sus propiedades políticas y finalidades sociales nos impelan a creer que este esquema de gastos se desarrolla en cada uno de los Poderes de la Unión.

Las normas que habrán de regir la elaboración del presupuesto de egresos de la federación son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley General de Contabilidad Gubernamental; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley General de Deuda Pública.

Cómo se señaló, existe una relación estratégica de coordinación entre el Presupuesto de Egresos de la federación y el Plan Nacional De Desarrollo. Determinar en qué se va a gastar implica hacer un estudio sobre las actividades y objetivos programados para las instituciones públicas en el Plan Nacional de Desarrollo, ello bajo un procedimiento técnico que determine los gastos a cubrir por los recursos humanos y materiales que serán necesarios para alcanzar dichos objetivos.

El Plan Nacional de Desarrollo tiene su fundamento en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley de Planeación. Dicho Plan se rige bajo criterios de objetivos y estrategias

---

<sup>36</sup> Tesis: I.8o.A.3 CS (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima época, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV, p. 2517.

sectoriales, especiales, institucionales y regionales a seguir durante una administración; se encuentra sometido a la rendición de cuentas bajo una estructura de tres niveles, federal, local y municipal; promoviendo políticas públicas bajo tres estrategias: democratizar la productividad, consolidar un gobierno cercano y moderno.<sup>37</sup> Los antecedentes del Plan Nacional de Desarrollo se encuentran en el plan sexenal, una propuesta de campaña de Lázaro Cárdenas que se oponía al modelo clásico de Plutarco Elías Calles; y cuyo nombre esta basado en la duración de la administración.

De conformidad con el artículo 3º de la Ley de Planeación, por planeación nacional de desarrollo debemos entender *“la ordenación racional y sistemática de acciones que, con 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.”*<sup>38</sup> La planeación nacional es un marco de acciones gubernamentales regida por la ley de planeación que habrá de guardar una coherencia constitucional, dicha planeación nacional, a través de programas, ya sean institucionales, sectoriales, especiales y regionales, constituye una guía de objetivos y estrategias coordinadas en el nivel federal, local y municipal. Lo anterior implica que los agentes estatales, a través del Plan Nacional De Desarrollo y de sus programas, se coordinan a través de estrategias y determinan así las correlativas misiones, visiones, objetivos y metas.

Hasta ahora tenemos que, a través de la tributación, de la venta de bienes y servicios de las empresas y organismos públicos, de las contribuciones de trabajadores y patrones al sistema de seguridad social, y de los financiamientos que el Estado contrate, se cubre el gasto público, el cual, conlleva una fase preparatoria y otra de ejecución con una faceta política y otra técnico - contable

---

<sup>37</sup> Información disponible en: <http://pnd.gob.mx/>

<sup>38</sup> Artículo 3º de la ley de Planeación, disponible en: [https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Ley\\_Planeacion.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Ley_Planeacion.pdf)

que se realiza a través del presupuesto de egresos de la federación, pero que, de manera detallada, obedece a un Plan Nacional de Desarrollo, el cual implica una mayor especificación y coordinación a nivel federal, local y municipal.

Creemos que el Presupuesto de Egresos de la Federación, se constituye como un programa de erogaciones, técnico – contable, que encuentra en la constitución un fundamento jurídico para que los gobernados participen para cubrirlo, postulamos también que su complejidad lo hace incursionar como un acto administrativo, legislativo y judicial con un aspecto político que lo hace susceptible de distorsiones en el cumplimiento de su finalidad, por lo que requiere de un elemento esencial, el cual constituye la materia del siguiente capítulo, la fiscalización.

## **Capítulo Segundo**

### **La fiscalización del presupuesto público**

#### **I.- Concepto de Fiscalización**

La definición de la fiscalización puede tomar varias vertientes, pues debemos pensar, como señala Jerry Louis Mashaw<sup>39</sup> en las posibles interrogantes que pueden presentarse ante nosotros respecto de este tema; ¿Gira en torno a una persona el concepto de la rendición de cuentas? ¿Lo importante versa sobre a quienes debemos fiscalizar? O bien ¿es el proceso el eje central respecto del cual debemos construir un concepto de fiscalización?. Ahora bien, en este apartado pretendemos hacer un análisis del concepto de fiscalización; pero dicho análisis deberá ocuparse en primer lugar, sobre el concepto del problema que se pretende resolver; la corrupción, pues la contradicción funge como oposición, la contradicción entre conceptos encierra una lógica interna, una conexión constitutiva entre polos opuestos, de tal manera que cuando ambos conceptos se excluyen, a la vez están condicionados por esa diferencia.<sup>40</sup>

Vito Tanzi señala que la corrupción es “el incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o para personas relacionadas...”<sup>41</sup> A su vez, Alonso y García Martín explican que “*es tan amplia la variedad de formas que toma la corrupción que ni siquiera existe garantía de su adecuada identificación una vez localizada. De hecho, existe una amplia gama de prácticas afines, todas ellas bordeando la legalidad entre las que es difícil trazar fronteras.*”<sup>42</sup>

Corrupción no sólo es robar, es algo sumamente complejo, es como la analogía del elefante, fácil de identificar pero difícil de detallar. Una respuesta a qué es corrupción puede ser, a grosso modo, la conducta, ya sea por acción u omisión, que busca obtener un beneficio, y que se habrá de regir por criterios ajenos a los de la legalidad o imparcialidad; sin embargo, esto es algo más complejo, pues no se limita al sector público, pues entre particulares puede suceder este tipo de

---

<sup>39</sup> MASHAW, JERRY LOUIS, *Accountability and Institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance*, YALE LAW SCHOOL, 2006, p 5.

<sup>40</sup> Hegel Georg, *Fenomenología del espíritu*, Editorial Gredos, Madrid, 2000, p. 114.

<sup>41</sup> TANZI, VITO, *Corruption: arm's length relationships and markets*, Editorial fiorentini y peltzman, Cambridge, disponible en <https://www.cambridge.org/core/books/economics-of-organised-crime/corruption-armslength-relationships-and-markets/E8D9C0CA9A454A2C75259377416038FD>.

<sup>42</sup> ALONSO, JOSE ANTONIO Y GARCÍA MARTÍN, CARLOS, *La corrupción: definición y criterios de medición*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2011, p 21.

conductas, pensemos en contratación de aspirantes a un trabajo en la iniciativa privada, los cuales son electos no por meritos o educación, sino por criterios de amistad, consanguinidad, o por recomendaciones que no tienen bases objetivas. No obstante esto, nos limitaremos al estudio de este fenómeno al interior del sector público.

Definida por *Transparency International*, la corrupción consiste en el abuso del poder confiado para beneficios privados. Ésta se puede clasificar en grande, menor y política, dependiendo de las cantidades de dinero perdidas y del sector donde se produce.<sup>43</sup> La corrupción grande consiste en el abuso del poder de alto nivel que beneficia a unos pocos a expensas de muchos, y causa un daño grave y generalizado a los individuos y la sociedad. La corrupción menor consiste en el abuso cotidiano del poder confiado por los funcionarios públicos en sus interacciones con los ciudadanos comunes, que a menudo tratan de acceder a bienes o servicios básicos en lugares como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otras agencias. La corrupción política consiste en la 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.

Tal y como señala *Transparency International*, este fenómeno tiene consecuencias políticas, económicas, sociales y ambientales. En el primero de los casos hace que todo Estado pierda legitimidad, pues la pérdida de la confianza en los miembros de las instituciones públicas, resta credibilidad en la democracia, lo que de manera paralela impacta al Estado de derecho, ya que no hay leyes efectivas a las cual una autoridad deba someterse.

Las pérdidas económicas son el problema a resolver en países del tercer mundo, pues el desvío de recursos agota la riqueza nacional además de que aleja a los inversionistas. En el ámbito social la corrupción crea un efecto de apatía y desconfianza entre las personas, el hecho de lidiar con este fenómeno día a día, ya sea en las instituciones públicas o en la vida diaria, nos lleva a dejar de creer

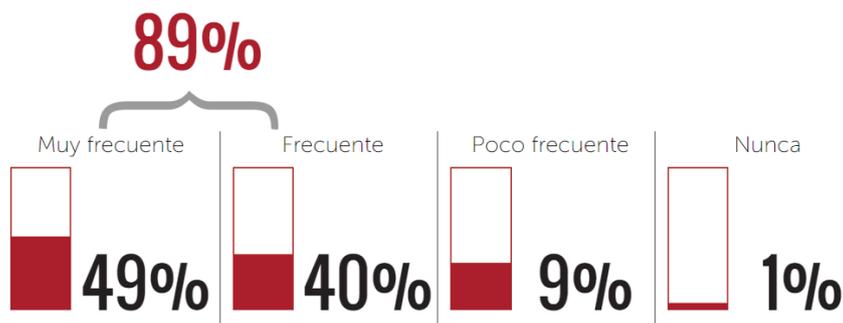
---

<sup>43</sup> Información disponible en: [https://www.transparency.org/glossary/term/political\\_corruption](https://www.transparency.org/glossary/term/political_corruption)

en las normas, a no respetarlas; se pierde la credibilidad en sus instituciones. La siguiente es una gráfica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en la que se muestra una preocupante tendencia hacia la práctica de la corrupción en México.<sup>44</sup>

### PERCEPCIÓN SOBRE FRECUENCIA DE LA CORRUPCIÓN A NIVEL NACIONAL

Fuente: ENCIG, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2015



Lo anterior nos muestra como la corrupción ha llegado a ser una práctica común a nivel nacional, un problema que se ha arraigado como una cultura que determina costumbres. George Hegel, en su tratado *“Fenomenología del espíritu”* postula que el hombre es un fruto de su hacer diario, un producto de su cultura, la cual se configura a partir de acciones que constituyen la unidad básica de su carácter, no es bueno ni malo por naturaleza, solo es una reproducción de sus costumbres, *“Como la sustancia real, es un pueblo, como conciencia real, ciudadano del pueblo; en su seno tiene lugar el conjunto de prácticas sociales, políticas, económicas y culturales que dan identidad a sus miembros... la moralidad habrá de obedecer a las costumbres de cada región puesto que son estas las que incursionan en la construcción de la sociedad pero en primer término a cada uno de sus ciudadanos.”*<sup>45</sup>

Aristóteles, en el *“libro II de la felicidad”* señala que *“debemos examinar lo relativo a las acciones, cómo hay que realizarlas, pues ellas son las principales causas*

<sup>44</sup> Información disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/anatomiadigital/content/corrupcion-en-mexico.php>

<sup>45</sup> HEGEL WILHEM, FRIEDRICH GEORGE, *Fenomenología del espíritu*, Editorial Fondo de Cultura Económica, novena edición, México, p. 261 y 266.

*de la formación de los diversos modos de ser de cada ciudadano... las virtudes no se producen por naturaleza sino que se crean y se perfeccionan mediante la costumbre... así, de un modo semejante, practicando la justicia nos haremos justos.*"<sup>46</sup>

Asimismo, debemos hacer un breve análisis del concepto legal de la corrupción a través de la legislación mexicana, en primera instancia debemos señalar que no hay unanimidad de criterios legales en cuanto a qué es; se nos da un cúmulo de medidas de tratamiento y prevención para evitar conductas contrarias a la ley, pero no se nos indica de manera específica qué conductas constituyen en su totalidad la corrupción.

El mayor referente que tenemos en nuestra constitución respecto de la solución del problema se encuentra en el artículo 113, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), un complejo jurídico que busca trabajar en concordancia con otras normatividades para resolver los estragos que causa la corrupción. Sin embargo, advertimos que entre dichas leyes, no existe un común denominador en el concepto corrupción.

El artículo 113 constitucional señala la relación que habrán de tener ciertas normatividades con el SNA.

- Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción;
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa;
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, hoy Ley Orgánica de la La Fiscalía General de la República;
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas:<sup>47</sup> Ni el artículo 3, el cual constituye un glosario, ni la interpretación del capítulo "*Principios y directrices*

---

<sup>46</sup> ARISTÓTELES, *Libro II de la felicidad*, Editorial Gredos, México, p. 52, 53, 54 y 55.

<sup>47</sup> Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf)

*que rigen la actuación de los Servidores Públicos*” se advierte una referencia al tema en cuestión, y al igual que en todos los ordenamientos aludidos, el tema de la ética solo atañe a la obligación de elaborar manuales de conducta.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción:<sup>48</sup> Ni en el correlativo apartado de objetivos, principios y objeto de la ley se advierte un criterio clave para identificar o ligar conductas u omisiones a la corrupción.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa:<sup>49</sup> esta ley, en su numeral 3, solo prescribe la facultad del aludido tribunal para conocer de “*Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos*”, sin embargo, no se hace alusión a algo en específico respecto a la corrupción de manera sustantiva, puede argumentarse que se debe a que es una ley organizativa y procesal, no obstante no prevé nada respecto al tema de la organización o coadyuvancia respecto al tema del SNA o sobre las determinaciones que de ésta última emanen.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:<sup>50</sup> Este ordenamiento es de corte netamente organizativo, solo hace referencia a que las instituciones colaboraran entre sí para el cumplimiento de sus objetivos.

Ley Orgánica de la La Fiscalía General de la República (antes Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República):<sup>51</sup> Constituye un cuerpo normativo de distribución de competencias intra institucional:

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación:<sup>52</sup> Es un cuerpo normativo que se pronuncia respecto a la importancia del cumplimiento de las

---

<sup>48</sup> Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

<sup>49</sup> Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>

<sup>50</sup> Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_110121.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf)

<sup>51</sup> Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lofgr.htm>

<sup>52</sup> Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRFCF\\_110121.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRFCF_110121.pdf)

metas del presupuesto de egresos y las facultades de la Auditoría Superior de la Federación. Solo su numeral 67 habla sobre irregularidades sin hacer un mayor pronunciamiento respecto del tema.

*“Artículo 67.- Si de la fiscalización que realice la Auditoría Superior de la Federación se detectaran irregularidades que permitan presumir la existencia de responsabilidades a cargo de servidores públicos o particulares, la Auditoría Superior de la Federación procederá a...”*

Desde luego que se necesita de un común denominador a cerca de la corrupción en la legislación que nos permita actuar con una base que nos de la posibilidad de definir qué elementos debemos usar, y cómo obtener de estos su sinergia, y así estar en posibilidades de asegurar el Estado de derecho, que, parafraseando a la doctora Anne Peters, investigadora del Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, constituye la antítesis de la corrupción, ya que esta última constituye la violación de los derechos humanos.<sup>53</sup>

Doctrinariamente se ha dicho que la complejidad de la corrupción, su escala, su arraigo como costumbre que ha determinado a una sociedad como su producto, nos obliga a establecer un mecanismo de prevención y tratamiento que permita establecer la seguridad jurídica que es menester en toda sociedad, que es objetivo principal de un Estado, y que legitima el orden jurídico, sus instituciones y a los agentes estatales. La fiscalización no debe ser asociada solamente a la revisión de cuentas, y en su caso, al inicio de un procedimiento de responsabilidades, sino también a la revisión del cumplimiento de las finalidades del gasto público, es decir, la revisión del cumplimiento de las objetivos de los programas presupuestales. Consideramos además que debe abarcar la revisión de la eficacia de las medidas adoptadas para prevenir, tratar y disminuir la práctica de la corrupción; si la fiscalización va a ser una facultad, una herramienta de las entidades fiscalizadoras superiores que le permitan determinar todo lo

---

<sup>53</sup> Peters, Anne, *Corrupción y derechos humanos*, Basel Institute on Governance, WORKING PAPER SERIES 20, 2015, p. 9. *La corrupción sigue las leyes no oficiales del mercado, evadiendo por tanto el imperio de la ley. Debido a que la corrupción es entonces la antítesis del imperio de la ley y dado que este es, además, una condición necesaria para el respeto de los derechos humanos, la corrupción constituye entonces—en un sentido muy general—la negación de la idea de los derechos humanos.*

relacionado con el correcto ejercicio de los recursos federales, entonces el establecimiento del concepto “fiscalizar”, no habrá de ser limitativo, sino extensivo, pues la seguridad jurídica y el derecho humano del acceso a la información pública deben de ser capaces de desarrollarse sistemáticamente y no de manera literal. Esto puede ser aplicado a conceptos de fiscalización como el de Alfredo Adam Adam: “... se entiende por fiscalización la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley.”<sup>54</sup> Extender el concepto de la fiscalización a la revisión de la eficacia de las medidas adoptadas para prevenir, tratar y disminuir la práctica de la corrupción, no es antagónico a las nociones de fiscalización.

De manera básica, la fiscalización consiste en la vigilancia del uso de recursos, quiénes lo usan, cómo lo usan, y en qué lo usan, es decir, es una inspección de ejercicio de recursos que debe obedecer a lo prescrito en ley, sin embargo, esto se asocia pero no se limita al concepto “auditar”. Auditar proviene del Latín *audire*, que significa oír. Un auditor es un especialista de la materia que realiza su función de manera independiente, consiste en un “examen, actividad o proceso sistemático con la finalidad de verificar la razonabilidad contable de las cifras contenidas en los estados financieros, observando el proceso sistemático requerido para obtener, y en su caso, evaluar de manera imparcial y objetiva las evidencias contenidas en los informes presentados sobre las actividades económicas y otros acontecimientos relacionados, cuyo propósito es determinar el grado de correspondencia del contenido informativo con las evidencias que le dieron origen.”<sup>55</sup>

Estas ideas nos llevan a pensar en “auditar” como una función de carácter técnico-contable, que se ejerce obligatoriamente por un especialista imparcial, que de manera lógica-matemática, habrá de comprobar si los recursos erogados corresponden a lo prescrito en ley y a las finalidades señaladas en la misma. Por lo anterior, señalamos que el término “auditoria”, si bien se asocia a la revisión

---

<sup>54</sup> ADAM ADAM, ALFREDO, La fiscalización en México, Editorial UNAM, México, 1996, p. 8.

<sup>55</sup> MEDINA ORTEGA, CUTBERTO SIMÓN, La Auditoria de Estados Financieros y El Dictamen Fiscal, edición 2012, siete editores, México.

de las cuentas públicas, el término “fiscalización” debe ir más allá pues no son sinónimos en sentido estricto.

Reflexionando sobre el término “*accountability*”, éste tiene, a nivel global, un significado relativo a la rendición de cuentas, de la responsabilidad de los servidores públicos hacia los gobernados; no tiene una traducción específica al español. Sobre el concepto *accountability*, Andreas Schedler refiere que “*la rendición de cuentas tiene dos dimensiones, por un lado, constriñe a servidores públicos a justificar sus decisiones de manera abierta al público, y por otra parte, refiere la facultad de sancionar a dichos servidores públicos en caso de desvío de poder.*”<sup>56</sup> Carolyn Moser señala que “*la rendición de cuentas (accountability) puede adoptar diversas perspectivas, ya sea desde la óptica de la naturaleza del foro a quién va dirigida, la del actor, sobre la conducta o sobre la obligación*”.<sup>57</sup> La primera no versa sobre a quién se le solicita la rendición de cuentas, sino sobre los demandantes de ésta, es decir, va a versar sobre el foro a quien va dirigida esa rendición de cuentas. Si el foro es de naturaleza política, entonces la responsabilidad será de esa naturaleza, por ejemplo, en las elecciones, el foro que habrá de exigir la rendición de cuentas serán los electores. La rendición de cuentas relativa al actor, funciona a la inversa, en lugar de ser el foro a quien va dirigida, aquí el acento recae sobre el ente o agente estatal auditado. Asimismo, la responsabilidad sobre las conductas o las obligaciones ya recae sobre las acciones u omisiones que realizan en el ejercicio de sus funciones dichos actores.

Nótese que el término “*accountability*” es asociado tanto a la rendición de cuentas como al concepto de responsabilidad, y que además, como señala Carolyn Moser, estas clasificaciones de “*accountability*” no se aíslan unas de otras, pues el foro, el actor, las obligaciones, así como las acciones y omisiones, han de estar presentes siempre en el caso de que se trate. Así, encontramos justificado llevar a cabo una interpretación extensiva del término fiscalización y

---

<sup>56</sup> SCHEDLER ANDREAS; *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, Primera edición, IFAI, México, 2004, pp. 11 y 12.

<sup>57</sup> MOSER, CAROLYN, “*CONCEPTUALISING ACCOUNTABILITY IN THE LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE OSCE*”, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, Alemania, MPIL RESEARCH PAPER SERIES, Número 2018-17, p. 4.

abarcar en su totalidad la actuación de los agentes estatales en el proceso del ejercicio del gasto público.

Para complementar el concepto de fiscalización, realizaremos un análisis de la postura de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).<sup>58</sup> Respecto de este concepto, la INTOSAI refiere la palabra “*audit*” como una facultad inmanente de las entidades fiscalizadoras relativa a la rendición de cuentas, y es ésta la principal tarea de dichas entidades fiscalizadoras superiores, examinar si los fondos públicos se gastan de manera económica y eficiente, cumpliendo con las normas y reglamentos existentes.<sup>59</sup> Esa facultad no representa una finalidad en sí misma, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar oportunamente las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro; asimismo, refiere el derecho que deben tener las entidades fiscalizadoras superiores al acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones, así como el derecho a pedir de los órganos del departamento controlado todos los informes, de forma oral o escrita, que les parezcan necesarios para esta rendición de cuentas, lo anterior de conformidad con los artículos 1 y 10 de la “*Declaración de Lima*”.<sup>60</sup>

De ahí que la INTOSAI señale que son las entidades fiscalizadoras superiores las que marcan la diferencia en la vida de los ciudadanos, pues garantizan la

---

<sup>58</sup> Consulta realizada en [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1\\_about\\_us/strategic\\_plan/SP\\_INTOSAI\\_Strategic\\_Plan\\_2017\\_22.PDF](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/strategic_plan/SP_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.PDF). La INTOSAI es una organización internacional autónoma, independiente, profesional y apolítica establecida para proporcionar apoyo mutuo; fomentar el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias; actuar como una voz reconocida de las entidades fiscalizadoras superiores en la comunidad internacional; proporcionar normas de fiscalización de alta calidad para el sector público; promover la buena gobernanza; y fomentar el desarrollo de capacidades y la mejora continua del desempeño de las entidades fiscalizadoras superiores.

<sup>59</sup> Consulta realizada en <http://www.intosai.org/uploads/spanishintosaistrategicplan20112016.pdf>.

<sup>60</sup> Información disponible en: <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/detail/News/issai-1-la-declaracion-de-lima.html>

apropiada transparencia y rendición de cuentas, así como la buena gobernanza, ya que generan certeza respecto del buen uso y administración de los recursos públicos, para lo cual, la INTOSAI traza cuatro metas a alcanzar:

### **1ª Meta: Normas profesionales.**

Promover entidades fiscalizadoras fuertes, independientes y multidisciplinarias, e incentivar la buena gobernanza al: 1) propugnar, proporcionar y mantener las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), y 2) contribuir a la formulación y la adopción de normas profesionales apropiadas y eficaces.

Las normas que atañen a las entidades fiscalizadoras deben marcar un acento en el tema de la independencia tanto institucional como en el de sus miembros, la facultad decisoria es un elemento imprescindible en toda revisión de cuentas, por lo que el cumulo normativo debe abarcar tanto a la institución como a los miembros que pertenecen a ella tomando en consideración parámetros internacionales para aplicarlos a las correlativas legislaciones.

### **2.- Desarrollo de capacidades.**

La segunda meta consiste en apoyar a las entidades fiscalizadoras en el desarrollo de capacidades para maximizar su valor y beneficios para la sociedad, al: 1) promover el desarrollo de las aptitudes y capacidades profesionales de las Entidades fiscalizadoras independientes y de las organizaciones regionales; 2) aportar información a las instancias y en los procesos de la toma de decisiones de la INTOSAI sobre cuestiones de desarrollo de capacidades de las entidades fiscalizadoras; y 3) colaborar con los donantes, los socios pertinentes y otras partes interesadas.

Es preponderante el desarrollo de las capacidades de las entidades fiscalizadoras ya que todo Estado, al hacer uso de los fondos públicos, debe legitimizar el manejo de recursos y demostrar a su vez la eficacia de las decisiones adoptadas, hablamos entonces de una relación recíproca donde un

Gobierno es responsable por las revisiones, operaciones y coordinación de las entidades fiscalizadoras con otras autoridades, no podemos pensar en un desarrollo de capacidades de la Auditoría Superior de la Federación de manera aislada, pues es una institución que es parte de todo un andamiaje de control.

### **3.- Compartir conocimientos y servicios de conocimiento.**

Fomentar la cooperación, colaboración y mejora continua de las entidades fiscalizadoras mediante el desarrollo de ideas, así como el intercambio de conocimientos y parámetros que incluyan: 1) producir y revisar los productos de la INTOSAI; 2) proporcionar puntos de referencia y operar un portal para la comunidad; y 3) realizar estudios sobre las prácticas óptimas e investigar sobre temas de mutuo interés y preocupación.

### **4.- Maximizar el valor de la INTOSAI como una organización internacional.**

Organizar y gobernar la INTOSAI en formas que promuevan prácticas de trabajo económicas, eficientes y eficaces, una toma de decisiones oportuna y prácticas de gobernanza eficaces, mientras se mantiene el debido respeto a la autonomía regional, al equilibrio y a los diferentes modelos y enfoques de las entidades fiscalizadoras miembros.

De lo anterior, advertimos que la INTOSAI refiere la importancia de las entidades fiscalizadoras como garantes de la seguridad jurídica y de la legitimidad del Estado; y que es imprescindible que las entidades fiscalizadoras cuenten con facultades de vigilancia, análisis, y aplicación de medidas preventivas y correctivas sobre el ejercicio indebido de los recursos federales, en otras palabras, la fiscalización, para esta organización internacional, implica la revisión de las erogaciones, el cumplimiento de las finalidades a las que están destinadas el gasto público, y un pronunciamiento sobre estrategias de prevención, tratamiento y corrección del ejercicio indebido del gasto público.

Continuando con el contexto internacional, el Tribunal de Cuentas de España define a la fiscalización como *“el conjunto de actuaciones que el Tribunal de*

*Cuentas realiza, de conformidad con sus leyes orgánica y de funcionamiento, para comprobar el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía, así como, en su caso, otros de buena gestión. Se ejerce en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.*"<sup>61</sup> El citado tribunal ha establecido la siguiente clasificación en materia de fiscalización:

A).- Fiscalización de cumplimiento: su objetivo es verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a que está sometida la gestión económico-financiera de la entidad, actividad o programa que se fiscaliza;

B).- Fiscalización financiera: su objetivo es emitir una opinión sobre la fiabilidad de la información que suministran los estados financieros de una entidad en función de su adecuación a los principios, criterios y normas contables de aplicación a la misma; y

C).- Fiscalización operativa o de gestión: cuyo objetivo es proporcionar una valoración, total o parcial, de las operaciones y de los sistemas y procedimientos de gestión de la entidad, programa o actividad fiscalizada en cuanto a su racionalidad económico-financiera y su sometimiento a los principios de buena gestión, pudiendo referirse tal valoración a la adecuación de los sistemas y procedimientos de gestión con respecto a los objetivos que deben cumplir – fiscalización de sistemas y procedimientos- o al grado de cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia, economía y fiscalización.<sup>62</sup>

En la fiscalización del Tribunal de Cuentas de España se evalúa la actuación de los ejecutores del gasto público conforme a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía, y de buena gestión. La vinculación de la fiscalización a los citados principios, en el caso de México, encuentra su fundamento en el artículo 134 de la Constitución Política, el cual prescribe el sometimiento de los servidores públicos a los principios de eficiencia, eficacia, economía,

---

<sup>61</sup> Información disponible en: <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/fiscalizacion/funcion-de-fiscalizacion/>

<sup>62</sup> *Ibidem.*

transparencia y honradez en la erogación de recursos federales. Cada uno de estos principios obliga a los operadores jurídicos al principio de legalidad y a desarrollar sus facultades fiscalizadoras a un grado evolutivo basado en experiencias e innovaciones que arrojen como resultado innovadoras estrategias, correlativas correcciones, y propuestas en la materia. Para enriquecer el concepto, también podemos rescatar del Tribunal de Cuentas de España, donde se lleva a cabo la revisión de los estados financieros no solo como una mera revisión de cuentas, sino también como un control de gestión y de racionalidad económica que debe desembocar en idoneidad y pertinencia en erogación de recursos. Esto nos permite incluir dentro de nuestro concepto de fiscalización, además de la revisión de cuentas y de la revisión del cumplimiento de las finalidades de los programas presupuestales, la facultad de emitir medidas eficaces para la prevención, tratamiento y reducción del ejercicio indebido del gasto público.

Ahora bien, la Secretaría de la Función Pública, la cual define a la fiscalización como *“el proceso de revisar, auditar y vigilar a detalle la congruencia entre los objetivos planteados y las metas alcanzadas en materia de contabilidad, finanzas, presupuesto, avances y beneficios económicos, adecuación programática y endeudamiento en cada uno de los entes de la administración pública y los Poderes de la Unión, en cada ejercicio fiscal. Implica controlar las actividades del Estado para confirmar que se ajusten a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad”*.<sup>63</sup>

Ahora daremos un breve vistazo al aspecto histórico Inglés de la fiscalización; el control del presupuesto encuentra una vertiente de corte legislativo, pues la forma de Gobierno Parlamentaria Inglesa, se caracteriza primordialmente en el inseparable binomio “fiscalización – poder legislativo”, su origen se debe a que en Inglaterra, tras los abusos en el cobro de impuestos en perjuicio de los señores feudales, surge la necesidad de encomendar a un grupo de personas la representación de los intereses de dichos señores feudales ante el rey, es entonces cuando hablamos de una representatividad de la voluntad. En esas

---

<sup>63</sup> Información disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=274>

juntas se llegaban a acuerdos favorables para los señores feudales y para el rey para dar cabida a una relación armoniosa. Esta representatividad es lo que da paso a lo que conocemos ahora como el Poder Legislativo, es por eso que John Locke decía que el Poder Legislativo era el más importante de todos, era el poder sagrado, toda vez que emana de la voluntad de un pueblo.<sup>64</sup> Por lo anterior, es natural pensar que ese poder sea el encargado de verificar el uso de los recursos monetarios, pues en teoría, representa auténticamente la voluntad general, no busca únicamente la honradez en su uso, sino también el cumplimiento de finalidades favorables de quienes representa.

Derivado de lo anterior, estamos en posibilidad de definir a la fiscalización como un procedimiento que parte de una fase logística y programada en ley para materializar una revisión basada en la constatación de la conformidad de la conducta de los ejecutores de los recursos públicos a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad, confiabilidad, lealtad, y eficiencia; conlleva conocimientos técnicos y contables, pues tiene como objetivo cubrir el aspecto de la transparencia y las cuentas claras, y con ello, dar vigencia a un estado de derecho eficaz, lo que a su vez garantiza la legitimidad del Estado; y como facultad de las entidades fiscalizadoras, implica un proceso técnico-contable, que sigue un proceso regulatorio fundado en ley respecto de todas las actuaciones del ejercicio del gasto público; por lo que habrán de pronunciarse sobre el cumplimiento de las finalidades de los programas presupuestales; y además, deberán cubrir una revisión de la eficacia de las medidas preventivas, de tratamiento y de disminución de los efectos de la corrupción, entedida ésta última como la obtención de un beneficio, ya sea por acciones u omisiones, que sigue criterios no fundados en una norma con contenido válido y legítimo.

---

<sup>64</sup> Locke John, Segundo ensayo sobre gobierno civil, Ediciones Libertador. Argentina, 2004, p. 107.

### **I. 1. Definición legal de la fiscalización.**

La fiscalización de la cuenta pública encuentra su fundamento constitucional en los numerales 74 y 79, en donde se atribuye como facultad una actividad reservada a la Cámara de Diputados, quien a su vez, se auxiliará de la Auditoría Superior de la Federación, pues esta última, cuenta con personal técnico jurídico capaz de corroborar si los recursos erogados son acordes al correlativo presupuesto de egresos, y señalar si se cumplieron con las finalidades señaladas en el mismo.

Limita a la Auditoría Superior de la Federación a realizar recomendaciones en caso de encontrar discrepancias en el cumplimiento de las finalidades señaladas en el presupuesto de egresos, y algo muy importante, otorga al ente fiscalizador autonomía técnica y de gestión para la realización de sus actividades.

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

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

Artículo 79. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en su artículo segundo prescribe que la fiscalización abarca todas aquellas gestiones relacionadas con la erogación de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas. Este ordenamiento protege la coherencia constitucional, ya que la fiscalización comprende la concordancia entre lo gastado con el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos; dicha ley versa sobre el cómo se gastó, en que se gastó, quién lo gastó y si se cumplieron o no con las finalidades que se esperaban. Además, ofrece a la Auditoría Superior de la Federación la facultad de allegarse de todo tipo de documentación para estar en posibilidades de elaborar un completo estudio de lo erogado, lo anterior de conformidad con los artículos 2 y 14 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

*Artículo 2.- La fiscalización de la Cuenta Pública comprende:*

*I. La fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables, y*

*II. La práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales.*

*Artículo 14.- La fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto:*

*I. Evaluar los resultados de la gestión financiera:*

*II. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas:*

*III. Promover las acciones o denuncias correspondientes para la imposición de las sanciones administrativas y penales por las faltas graves que se adviertan derivado de sus auditorías e investigaciones, así como dar vista a las autoridades competentes cuando detecte la comisión de faltas administrativas no graves para que continúen la investigación respectiva y promuevan la imposición de las sanciones que procedan, y*

Ahora bien, el artículo 3 de la misma ley, éste prescribe lo siguiente:

*Artículo 3.- La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto establecido en esta Ley y se llevará a cabo conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.*

A continuación haremos un desglose del contenido de cada uno de estos principios. Luigi Ferrajoli define el principio de legalidad como la garantía política de fidelidad por parte de los órganos públicos a la ley, consiste en el respeto de estos a la legalidad constitucional, así, cada poder debe actuar en su orbita de atribuciones y no de otra<sup>65</sup>. Lo anterior nos dice que la Auditoria Superior de la Federación realizará la revisión de erogaciones conforme a los procedimientos prescritos por ley, con estricto apego a lo estipulado, y a la vez, los entes fiscalizados quedan obligados a contribuir en la labor de la entidad fiscalizadora, proporcionando toda la documentación que pueda servir para realizar la revisión. Además, estos entes auditados deben llevar acabo sus gastos conforme a la ley, y es obligación de la Auditoria Superior de la Federación corroborar que esto se haya realizado de esa manera.

Este principio se conecta directamente al de imparcialidad, es decir, la corroboración del ejercicio de los recursos públicos se practica de igual manera para todos los entes fiscalizados, no cabe hacer distinciones entre ellos.

---

<sup>65</sup> FERRAJOLI, LUIGI, *Derecho y razón, Teoría del garantismo penal*, Editorial Trotta, Madrid, 1995, p. 943.

Raúl Rodríguez Lobato<sup>66</sup> resalta la importancia del principio de definitividad y de confiabilidad aplicado a la materia fiscal, pues la eficacia del procedimiento administrativo se concreta en el acto decisorio y conclusivo denominado resolución administrativa.

A lo anterior debemos tener presente el principio de confiabilidad, ya que al ser éste el espíritu de lealtad, de respeto y de fidelidad al derecho, podemos tener certeza de que hay un procedimiento con apego a la ley, y una resolución que esta libre de simulación o de dolo en las relaciones jurídicas.

De la revisión a la ley encontramos comunes denominadores en torno a cómo se debe ejercer la rendición de cuentas, tal y como lo señala la página de internet de la Auditoría Superior de la Federación, *“fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares... verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público... la ASF busca posicionarse como una institución objetiva e imparcial, técnicamente sólida y sujeta a un proceso de mejora continua, cuyos productos puedan constituirse en un elemento central para el Poder Legislativo en la definición de las asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos y políticas públicas.”*<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Consulta realizada en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3672/4483>.

<sup>67</sup> Información disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Section/51\\_Quienes\\_somos](https://www.asf.gob.mx/Section/51_Quienes_somos)

## 2. La importancia de la fiscalización.

La confianza en los miembros de las instituciones públicas auditadas es de vital importancia en toda sociedad, ¿cómo puede el hombre contribuir en un sistema en el que no confía? Niklas Luhman señala que la desconfianza, la no certeza de un hombre en su sistema, puede incluso impedirle levantarse en la mañana, por lo tanto, se hace necesario tener un código de conductas con miras a una conducta apropiada.<sup>68</sup> Esa confianza debe estar garantizada por un derecho, es decir, por un derecho universal a la rendición de cuentas, lo cual, en el caso de México, puede robustecerse a través de la reforma constitucional de junio de 2011 derivada del expediente varios 912/2010.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> LUHMANN, NIKLAS, *Confianza*, Anthropos, primera edición, México, 1996, pp. 5 y 6.

<sup>69</sup> Misma que, innegablemente, causó un estudio y re evaluación de los derechos humanos más profundo a través del sistema difuso de constitucionalidad y de convencionalidad, disponible en: [http://www.dplf.org/sites/default/files/scjn\\_-\\_expediente\\_varios\\_912-2010\\_0.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/scjn_-_expediente_varios_912-2010_0.pdf)

La rendición de cuentas es un derecho fundamental que a nivel internacional encuentra su fundamento en el numeral 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>70</sup> es el derecho a buscar y recibir información, a formar un vínculo entre los gobernados y el sector público, es un vínculo que obliga al segundo a retribuir esa confianza que buscan los primeros.

A nivel nacional, el artículo 1º constitucional prescribe como obligaciones del Estado, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, lo que implica actuaciones tanto activas como omisivas del Estado; y por ende, su incumplimiento a dichas actuaciones deben ser consideradas violaciones a dichos derechos.

No respetar y no reconocer la importancia de la fiscalización, del derecho humano de acceso a la información, es equivalente al reconocimiento de la antítesis del Estado de derecho; sería el reconocimiento implícito de un orden normativo paralelo al derecho; es la validación de la corrupción, lo que en palabras de la doctora Ann Peters, investigadora del Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, tiene consecuencias graves, *“la corrupción tiene una gran repercusión en los derechos sociales”*,<sup>71</sup> son los sectores de salud y de educación un ejemplo claro de ello, pues como se señaló, la corrupción es un fenómeno que trasciende en lo económico, político, social y ambiental, y el resultado de lo anterior es el desvío de recursos públicos destinados a esos sectores sociales. Sobre esta guisa, la Suprema Corte de la India, en el 2012 señaló que *“La corrupción y la mala administración son inconsistentes con el estado de derecho y los valores fundamentales de nuestra Constitución. Socavan el compromiso constitucional con la dignidad humana, el*

---

<sup>70</sup> *Libertad de Pensamiento y de Expresión: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

<sup>71</sup> PETERS, ANN, *CORRUPTION AS A VIOLATION OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, MPIL Research paper series Número 2016-18, p 6.

*logro de la igualdad y el avance de los derechos humanos y las libertades. Son la antítesis del gobierno abierto, responsable y democrático requerido por la Constitución. Si se le permite no ser controlada ni castigada, supondrá una seria amenaza para nuestro estado democrático..."<sup>72</sup>*

La fiscalización cobra importancia al constituirse como un derecho universal, el derecho humano de acceso a la información, a la seguridad jurídica, de ahí que postulamos que a través de la Constitución, de criterios sistemáticos de interpretación correctora y coherencia valorativa enlazados a procedimientos deliberativos racionales previstos en las constituciones de otros países, no solo de América Latina, (respecto de los cuales podemos analizar para alcanzar cambios sustanciales apoyándonos en un *Ius Constitutionale Comune* en América Latina y en el constitucionalismo transformador) sino en los del llamado Norte Global, verbigracia, Alemania, y en el otorgamiento de autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación, podemos dotar de facultades plenas y eficaces a la máxima entidad fiscalizadora de México, y así cumplir con estos derechos humanos de acceso a la información Pública y seguridad jurídica.

Sistemas fiscalizadores completamente diferentes al nuestro, como es el caso de Alemania, cuya autoridad en materia de fiscalización, se encuentra fuera de los tres poderes de la unión; independientemente de su cultura de transparencia, honestidad y respeto a la ley; nos enseña que hay diversidad no solo de modelos de rendición de cuentas, sino de medidas legales e instituciones que amplían el abanico de oportunidades por los cuales podemos optar, ya que el nuestro se ve sobrepasado por la situación cultural, política y económica que nos atañe.

---

<sup>72</sup> CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, *South African Association of Personal Injury Lawyers v Health and Others*, Caso CCT27/00, 28 de noviembre del 2000, parágrafo 4.

### **III. Criterios Jurisprudenciales.**

A través de los siguientes criterios jurisprudenciales podemos advertir el desenvolvimiento, la interpretación y la importancia de la fiscalización desde la perspectiva del poder judicial de la federación, una perspectiva que cobra vigencia a través de su función de equilibrio y salvaguarda del estado de derecho con el objetivo de preservar la coherencia constitucional.

En primer lugar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pronunciado que la Auditoría Superior de la Federación cuenta con facultades de comprobación y vigilancia, antes, durante y después del ejercicio del gasto público; estas facultades no se limitan a una mera revisión de cuentas, sino que permiten a la entidad fiscalizadora que se pronuncie respecto del cumplimiento de objetivos en los programas presupuestales y a elaborar recomendaciones en la gestión del ejercicio del gasto público. Tal y como señalamos al definir al gasto público, éste último cuenta con fases; la de planeación y la de ejecución, respecto de

ambas cabe hacer una revisión que vaya más allá de una auditoría. En la siguiente resolución se advierte que el Poder Judicial de la Federación es consciente de que la fiscalización, al ser una facultad de una entidad que salvaguarda la transparencia, la seguridad jurídica, la legitimidad, requiere que la aludida facultad de fiscalización tenga una posibilidad de desenvolvimiento acorde a la naturaleza, jerarquía e importancia de la institución fiscalizadora. Tomemos en cuenta pues que la Auditoría Superior de la Federación es un organismo dotado de autonomía, y ese concepto, al ser una facultad de autodeterminación, coloca a la entidad en un espacio de posibilidades que le permiten situarse en la mayor de las facilidades para que pueda cumplir con su finalidad.<sup>73</sup>

**AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. SUS ATRIBUCIONES RESPECTO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA EN MATERIA DE EDUCACIÓN.**

*De conformidad con los artículos 74, fracciones II y VI, y 79, fracciones I, III y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 a 28 de la Ley de Coordinación Fiscal, 2, fracción I, 3, 12, fracciones I, III y IV, 13, fracciones I y II, 15, fracciones I, V, VI, X y XII a XVII, 39, 49, fracciones I a V, 50, fracciones I y II, y 51 a 56 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 1, 86, fracciones I y III, 114, fracciones I, IV y V, 115 y 118 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Primero, Tercero, fracción I, Noveno, Décimo, Décimo Primero y Décimo Noveno, fracciones I a IV, de los Lineamientos Generales de Operación para la Entrega de los Recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, así como las cláusulas primera, cuarta, fracciones I a VI, y décima séptima del Acuerdo número 482 por el que se establecen las disposiciones para evitar el mal uso, el desvío, o la incorrecta aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), corresponde a la Auditoría Superior de la Federación la custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. Asimismo, debe investigar los actos u omisiones que impliquen una irregularidad o conducta ilícita en el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos federales, determinando los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante la autoridad correspondiente el fincamiento de otras responsabilidades (responsabilidad de los servidores públicos y patrimonial del Estado, denuncias y querrelas penales). De igual forma, la Auditoría Superior de la Federación, durante la verificación de los objetivos contenidos en los programas, podrá emitir observaciones derivadas precisamente de la fiscalización de las cuentas públicas, las cuales pueden derivar en determinadas acciones: i) solicitudes de aclaración; ii) pliegos de observaciones; iii) promociones de intervención de la instancia de control competente; iv) promociones*

<sup>73</sup> Tesis: 1a. CLXXVI/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima época, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I, p. 394.

*del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal; v) promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria; vi) denuncias de hechos; y, vii) denuncias de juicio político, así como recomendaciones. Así, la Auditoría Superior de la Federación, como órgano de fiscalización, cuenta con acciones, ya sean preventivas, como las recomendaciones y recomendaciones al desempeño, y correctivas, como las promociones de intervención de la instancia de control, del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, de responsabilidades administrativas sancionatorias, denuncia de hechos, denuncia de juicio político, solicitud de aclaración y pliego de observaciones. En esas condiciones, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para proteger y garantizar el derecho a la educación, las autoridades de la Auditoría Superior de la Federación deben acreditar haber ejercido todas estas facultades de forma amplia y exhaustiva.*

El alto tribunal, consciente de la relación que guarda la facultad de fiscalizar de la Auditoría Superior de la Federación con el derecho humano a la rendición de cuentas, retoma el principio de la interdependencia, el cual consiste en que los derechos humanos están vinculados entre ellos y son indivisibles, no pueden separarse o fragmentarse unos de otros; y por ende, el soslayo o la violación de un derecho pone también en riesgo a los demás derechos. La Suprema Corte hace un análisis en materia de educación y realiza una interpretación sistemática al artículo 3º Constitucional, y deriva un criterio que relaciona de manera directa la función de fiscalización con la salvaguarda de los recursos materiales que se requieren para llevar a cabo la eficacia del derecho a la educación. La revisión de las erogaciones en materia de educación es de importancia categórica, y exige que la entidad fiscalizadora ejerza sus facultades también en la revisión del cumplimiento de los objetivos de los programas en materia de educación, pues el principio de interdependencia entre el derecho a la educación y los demás derechos humanos tiene un punto de encuentro en las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior, ya que el uso indebido de los recursos federales destinados a la educación, afectarán los recursos destinados al cumplimiento de otros derechos; los fines prescritos en ley no se cumplirían sin esta labor de revisión; por lo tanto, es de suma relevancia dotar a la Auditoría Superior de la Federación de herramientas que le permitan el pleno ejercicio de su finalidad, pues bajo esta tesitura, la Auditoría Superior de la Federación es una institución garante del Derecho a la educación.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Tesis: 2009182. 1a. CLXXVII/2015, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima época, Libro 18, mayo del 2015, p. 318.

**AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES QUE LE CORRESPONDEN DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA EN MATERIA DE EDUCACIÓN, TAMBIÉN COMPRENDEN LA DE INFORMAR A LAS AUTORIDADES SOBRE LA POSIBLE COMISIÓN DE CONDUCTAS ILÍCITAS.**

*A la Auditoría Superior de la Federación corresponde la custodia y aplicación de los fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales; además, debe investigar los actos u omisiones que impliquen una irregularidad o conducta ilícita en el manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos federales. Así, en todos los casos donde se determine un perjuicio a la Hacienda Pública Federal, para garantizar y proteger el derecho a la educación, la Auditoría Superior de la Federación debe ejercer las facultades que tiene atribuidas, como lo es, por un lado, el procedimiento para fincar responsabilidades resarcitorias (que tiene por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se causen) y, por otro, la obligación de informar a las demás autoridades sobre la posible comisión de conductas que pudieran constituir responsabilidades en el ámbito penal o administrativo. Lo anterior es así, en virtud de que tanto en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en diversos instrumentos internacionales, se establece de forma categórica que la efectividad del derecho a la educación se logra cuando se dota de los materiales y métodos educativos, así como de la organización escolar, la infraestructura educativa, y la idoneidad de los docentes y los directivos que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para lo cual es indispensable una debida asignación de los recursos en esta materia, por lo que en el ámbito de sus competencias, corresponde a la Auditoría Superior de la Federación verificar e informar del incumplimiento de estas obligaciones.*

Este criterio refiere lo citado por Ann Peters en cuanto al tema de la corrupción como productor de consecuencias devastadoras en los derechos sociales.

El siguiente criterio jurisprudencial también resulta de gran importancia, ya que reconoce a la entidad fiscalizadora como la salvaguarda de la Hacienda Pública Federal, pues su facultad, la fiscalización, constituye la herramienta garante de los recursos públicos federales, ya que esta abarca una revisión y dictaminación sobre la fase de planeación y ejecución del gasto público, en su fase estratégica y en su ejecución. Los ingresos, el egreso, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos federales, incluyendo la deuda pública, deben de resultar en sinergia con el presupuesto de egresos, con la Ley de Ingresos, con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas presupuestales; en otras palabras, la Suprema Corte reconoce a la máxima entidad fiscalizadora como garante de la culminación del estado de derecho, del principio de legalidad en materia hacendaria y del principio de seguridad jurídica, pues el objetivo de la multicitada

institución es alcanzar un estado jurídico que proteja en la más perfecta y eficaz de las formas, los recursos federales públicos. Este último principio es imprescindible en toda sociedad, pues prevé legitimidad basada en protección de manera imparcial y justa mediante instituciones para todos aquellos quienes buscan que el derecho sea justamente aplicado.<sup>75</sup>

**AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA EL ACUERDO QUE AUTORIZA EN DEFINITIVA EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, CUANDO ACTÚA COMO DENUNCIANTE EN UNA AVERIGUACIÓN PREVIA CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES DE FISCALIZACIÓN.**

*De los artículos 74, fracciones II y VI, así como 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se observa que a la Auditoría Superior de la Federación se encomendó la facultad de velar para que el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales se ajusten a los lineamientos señalados en el presupuesto, además de constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno; y derivado de dicha función, los artículos 14, 16 y 45 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, vigente hasta el 29 de mayo de 2009, otorgaron al ente fiscalizador facultades para determinar los daños y perjuicios sufridos por el Estado en su hacienda pública federal o en el patrimonio de los entes públicos federales, y presentar las denuncias y querellas relativas, así como coadyuvar con el Ministerio Público; en suma, la Auditoría Superior de la Federación es el órgano encargado de salvaguardar la hacienda pública federal o el patrimonio de los entes públicos federales, independientemente de cuál sea el ente fiscalizado al que materialmente pertenezcan los recursos; por tanto, tiene interés jurídico para reclamar el acuerdo que autoriza en definitiva el no ejercicio de la acción penal en vía de amparo indirecto, cuando actúa como denunciante en una averiguación previa con motivo del ejercicio de sus facultades constitucionales de fiscalización; lo que es acorde con los numerales 9o. de la abrogada Ley de Amparo y 7o. de la vigente, ya que con esas facultades comparece a demandar el amparo como representante de la Federación, quien sufre la afectación patrimonial, actuando en un plano de igualdad, al someter su pretensión a la potestad del Ministerio Público de investigar los delitos, de acuerdo al artículo 21 constitucional.*

**PLENO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Contradicción de tesis 5/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Quinto y Séptimo, todos en Materia Penal del Primer Circuito. 18 de agosto de 2015. Mayoría de seis votos de los Magistrados Luis Núñez Sandoval, Mario Ariel Acevedo Cedillo, Héctor Lara González, Horacio Armando Hernández Orozco, Lilia Mónica López Benítez y Taissia Cruz Parceró. Disidentes: Ricardo Ojeda Bohórquez, Tereso Ramos Hernández y Guadalupe Olga Mejía Sánchez. Ponente: Ricardo Ojeda Bohórquez. Encargado del engrose: Luis Núñez Sandoval. Secretario: Daniel Marcelino Niño Jiménez.*

*Tesis y/o criterios contendientes:*

*Tesis I.2o.P.35 P (10a.), de título y subtítulo: "AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL*

---

<sup>75</sup> Franz Scholz, *La seguridad jurídica*, Berlín, Walter de Gruyten, 1955, p. 3.

*JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA AUTORIZACIÓN DEFINITIVA DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, CUANDO ÚNICAMENTE FUNGE COMO DENUNCIANTE EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA Y NO DEMUESTRA QUE SUFRIÓ ALGÚN DAÑO FÍSICO, PÉRDIDA FINANCIERA O MENOSCABO DE SUS DERECHOS FUNDAMENTALES.", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 8, Tomo II, julio de 2014, página 1108,*

*Tesis I.5o.P.29 P (10a.), de título y subtítulo: "AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER AMPARO INDIRECTO CONTRA LA DETERMINACIÓN QUE AUTORIZA EN DEFINITIVA EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, CUANDO HAYA INTERVENIDO COMO DENUNCIANTE.", aprobada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 22 de agosto de 2014 a las 9:33 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 9, Tomo III, agosto de 2014, página 1592, y*

*El sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 185/2013.*

*Nota: Por ejecutoria del 18 de mayo de 2016, la Primera Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 314/2015 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que no son discrepantes los criterios materia de la denuncia respectiva.<sup>76</sup>*

#### **IV. Antecedentes de la Auditoría Superior de la Federación**

La primera entidad creada con estas características en el México independiente fue la llamada Contaduría Mayor de Hacienda. Surge tras la promulgación de la Constitución de 1824 como un órgano dependiente de la Cámara de Diputados para auxiliarla en sus labores de fiscalización. Las principales atribuciones de ese órgano se encontraban establecidas en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y en su reglamento interior, las cuales eran las siguientes:<sup>77</sup>

a) Comprobar el cumplimiento de las operaciones, programas y actividades del gobierno federal con las leyes y disposiciones vigentes;

---

<sup>76</sup> Tesis: PC.I.P. J/13 P (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo III, Octubre de 2015, p. 2318.

<sup>77</sup> IILSEN, *Antecedentes de la creación del órgano superior de fiscalización*, Senado de la República, LVIII Legislatura, México, p. 13.

- b) Verificar el correcto ejercicio de los recursos públicos conforme al monto y proyectos programados;
- c) Evaluar el cumplimiento de los objetivos programados en los principales programas del gobierno;
- d) Realizar auditorías, visitas e inspecciones para cumplir con sus obligaciones, teniendo la facultad de requerir la información necesaria para cumplirlas, y;
- e) Emitir recomendaciones de mejora en la práctica gubernamental, así como promover ante las instancias competentes, la investigación de probables irregularidades cometidas por los entes fiscalizados en materia administrativa o penal.

Francisco de la Garza<sup>78</sup> señaló que la Contaduría Mayor de Hacienda era un órgano técnico que tenía a su cargo la revisión de la cuenta pública del gobierno federal, señaló que debía ser una entidad que se mantuviera al margen de cuestiones políticas, de ahí que su titular durara ocho años en el cargo, no obstante, se encontraba bajo el control de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual formaba parte de la cámara de Diputados.

Desde aquí debe hacerse notar que esta Comisión podía pronunciarse respecto de la gestión administrativa, el presupuesto, incluso, proponer al titular de la Contaduría Mayor de Hacienda, suspenderlo, y en su caso, removerlo.

*Artículo 10 de la ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. - Son atribuciones de la Comisión de Vigilancia:*

...

*VII. Estudiar y aprobar, en su caso, el ejercicio del presupuesto mensual y revisar las cuentas anual y mensual de la Contaduría Mayor de Hacienda;*

*VIII. Establecer la organización y expedir el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda;*

*IX. Proponer a la Cámara de Diputados, en los términos de esta Ley:*

---

<sup>78</sup> DE LA GARZA, FRANCISCO, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 194 y 195.

a) La terna para el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda;

b) El nombramiento del personal de confianza, y

c) La remoción de aquél y de éste;

X. Autorizar el nombramiento y remoción de los trabajadores de base, con sujeción a las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional y del Reglamento de Escalafón correspondiente;

XI. Ser el conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda;

XII. Interpretar esta Ley y su Reglamento para efectos administrativos, y aclarar y resolver las consultas sobre aplicación del Reglamento Interior, y

XIII. Dictar las medidas que estime necesarias para que la Contaduría Mayor de Hacienda cumpla las funciones que le corresponden en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de esta Ley, de su Reglamento o de cualquiera disposición o acuerdo que dicte la Cámara de Diputados.

En 1995 surgen diversas iniciativas para establecer, derogar y reformar algunas de las órdenes constitucionales “*en materia de auditoría, control y evaluación del sector público federal*”.<sup>79</sup> Una vez aprobadas, el objetivo común de éstas era actualizar, fortalecer y modernizar la fiscalización superior del país. La primera de tres propuestas que resultaron relevantes la presentó el Ejecutivo Federal y consistió básicamente en sustituir a la Contaduría Mayor por un nuevo ente al que se denominaría Auditoría Superior de la Federación. Este órgano, en términos de la iniciativa, tendría “carácter técnico”, y gozaría de imparcialidad y de “plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización, recursos y funcionamiento”; no obstante, seguiría siendo un ente dependiente de la Cámara de Diputados.<sup>80</sup>

En el año de 1996, aunque diversos eran los puntos de vista en el Congreso, coincidieron en que era necesaria la vigilancia de la entidad fiscalizadora por parte de la Cámara de Diputados. Así, las facultades del Congreso respecto de la máxima entidad fiscalizadora quedaron prescritas en ley a través de los

---

<sup>79</sup>ASF, *Fiscalización Superior en México: Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria*, México, 2008. p. 23.

<sup>80</sup> Consulta realizada en:

[http://www.asf.gob.mx/uploads/78\\_Estudios\\_sobre\\_la\\_percepcion\\_de\\_la\\_ASF/080310ATT90807.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/080310ATT90807.pdf).

artículos 73, 74, 78 y 79, las cuales han caracterizado a la Auditoría Superior de la Federación desde entonces como un órgano de relevancia constitucional; se derogó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y se publicó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual prescribe que a partir del año 2000, el ente sustituiría a la Contaduría Mayor de Hacienda.

En un esfuerzo común para hacer un frente contra la corrupción a través de acciones de coordinación en materia de fiscalización, en el año 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, el cual quedaría integrado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, las Entidades de Fiscalización Superiores Locales y los Órganos Estatales de Control, este sistema, considerando la aprobación de las reformas constitucionales que dan origen al Sistema Nacional Anticorrupción el 22 de junio de 2015, se establecería un actuar combinado para obtener los mejores resultados en el tema de la fiscalización.

## **V. Sistema Nacional Anticorrupción.**

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es un mecanismo de coordinación entre actores sociales y a autoridades de los distintos órdenes de gobierno con el objetivo de combatir la corrupción a través del implemento de políticas y mecanismos estratégicos que persiguen resultados eficaces dentro del sector público. Se encuentra regulado primordialmente en el artículo 113 constitucional, sin embargo, hay un total de 14 reformas constitucionales (22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122), promulgadas el 27 de mayo de 2015, las cuales dieron lugar a 8 acciones tendientes a alcanzar el objetivo señalado:

- 1.- Declaración patrimonial y de posible conflicto de interés
- 2.- Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés

- 3.- Código de Ética y Reglas de Integridad
- 4.- Propuesta de protocolo de actuación de los servidores públicos en contrataciones públicas
- 5.- Registro de servidores públicos que intervienen en contrataciones
- 6.- Ventanilla Única Nacional
- 7.- Lista de proveedores sancionados por el Gobierno Federal y sus causas
- 8.- Mecanismos de colaboración con el sector privado

Las leyes secundarias que se derivaron de estas reformas constitucionales son las siguientes:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Reformas al Código Penal Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De conformidad con la página de internet del SNA, son 4 pasos básicos en los que se desenvuelven sus actividades; prevenir a través de políticas públicas, fiscalizar a través de la Auditoría Superior de la Federación, Contralorías Internas e instituciones públicas federales y locales; detectar ilícitos e investigar delitos relacionados con hechos de corrupción cometidos por servidores públicos y particulares; y sancionar a través de tribunales administrativos y judiciales.<sup>81</sup>

El artículo 3, fracción XII, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así como las Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización, establecen que el Sistema Nacional de Fiscalización es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la

---

<sup>81</sup> Información disponible en: <https://sna.org.mx/que-hacemos/>

fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones.

De conformidad con el artículo 37 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, son integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización:

- 1.- La Auditoría Superior de la Federación;
- 2.- La Secretaría de la Función Pública;
- 3.- Las Entidades de Fiscalización Superiores Locales, y
- 4.- Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

La intención de unificar criterios, coordinar acciones y planear estrategias que reduzcan los embates de la corrupción es una medida pertinente que requiere del completo aprovechamiento del potencial que encierra la naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación. Por ende, es menester dotar a la institución de facultades que permita la sinergia de todos los elementos que integran la estrategia que implica el Sistema Nacional de Fiscalización.

Cabe destacar que, desde 2014, se invitaron a las contralorías internas de los organismos constitucionalmente autónomos para participar en las actividades del Sistema Nacional de Fiscalización. La inclusión de estas instancias permitió asegurar que los beneficios de la fiscalización se dirigieran a una mayor cobertura. Sin embargo, no es hasta 2015 que, en el marco del proceso legislativo que daría origen al Sistema Nacional Anticorrupción, se reconoció al Sistema Nacional de Fiscalización en el “Dictamen en Sentido Positivo a las Iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia del Sistema Nacional Anticorrupción”, que a la letra señaló: *“El Sistema Nacional de Fiscalización, en términos del Proyecto, 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 pública.”<sup>82</sup>*

Derivado de lo anterior y, considerando la aprobación de las reformas constitucionales que dan origen al Sistema Nacional Anticorrupción, 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 Sistema Nacional de Fiscalización*”, mismas que constituyeron el marco que permitió orientar el trabajo de los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, durante el período de diseño, elaboración y aprobación de las leyes secundarias que establecen las bases de coordinación del Sistema Nacional de Fiscalización como subsistema consolidado y autónomo que funge como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción.

El Sistema Nacional de Fiscalización, ahora como parte del Sistema Nacional Anticorrupción, es parte de una logística que apuesta por una mayor cobertura y eficacia que implica la coadyuvancia de actores no solo gubernamentales sino de cualquier otra instancia que realice funciones de control, auditoría y fiscalización de recursos públicos, ello de conformidad con el artículo 41 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

De acuerdo con el artículo 39 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización es presidido, de manera dual, por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, y cuenta con siete miembros rotatorios. Actualmente, forman parte del Comité la Auditoría Superior del Estado de Coahuila, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, la

---

<sup>82</sup> Información disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>

Auditoría Superior del Estado de Puebla, la Secretaría de Contraloría del Estado de Hidalgo, la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, la Contraloría General del Gobierno del Estado de San Luis Potosí y la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora.

Esta instancia celebró dos reuniones en 2017, ambas en la Ciudad de México. La primera reunión tuvo lugar el 22 de junio, y estuvo presidida por el Auditor Superior de la Federación, y por el titular de la Secretaría de la Función Pública; durante la reunión se presentaron y analizaron documentos que se encuentran bajo la responsabilidad del Sistema Nacional de Fiscalización. Los miembros del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización aprobaron los Estatutos del Sistema Nacional de Fiscalización, con los que se dio cumplimiento al desarrollo de las normas que regulan el funcionamiento de dicho sistema. Asimismo, se definieron los temas y tareas que orientan las acciones del Sistema Nacional de Fiscalización, con base en los cuales se aprobó la integración formal de los siguientes siete Grupos de Trabajo del Sistema Nacional de Fiscalización: 1) Normas Profesionales; 2) Jurídico Consultivo; 3) Control Interno; 4) Coordinación para la Fiscalización; 5) Plataforma Virtual del Sistema Nacional de Fiscalización; 6) Transparencia; y 7) Creación de Capacidades, sin perjuicio de poder crear instancias de trabajo adicionales, para atender situaciones específicas o coyunturales, así como la temática sobre la que deberán versar sus respectivos planes de trabajo.

De igual forma, en la reunión se expusieron los riesgos identificados en las distintas actividades a realizarse en el seno del Sistema Nacional de Fiscalización, tales como la existencia de marcos legales locales inconsistentes con las leyes generales y federales; insuficiencia de recursos financieros; una plataforma virtual del Sistema Nacional de Fiscalización inoperable y deficiente; incumplimiento en la publicidad de los informes de auditoría, y vulnerabilidades a la integridad en los órganos de auditoría y fiscalización. Al respecto, los integrantes del Comité Rector acordaron tomar nota de los mismos y dar seguimiento constante a su atención.

Como se advierte líneas atrás, se hace participe en la estrategia a los Órganos Constitucionales Autónomos y a las correlativas contralorías internas, ello en virtud de que por su propia y especial naturaleza, por el grado de conocimiento sobre la complejidad de las tareas que les delega el Estado con la intención de dejar dichas tareas fuera del alcance de los intereses privados, y con posibilidades de desarrollarse de manera independiente; hace necesaria la intervención de instituciones que revistan características de plena autonomía para que la estrategia cumpla con sus objetivos; por lo tanto, se requiere de una Auditoría Superior de la Federación que se encuentre en igualdad de posibilidades respecto de la capacidad de ejercer facultades plenamente, tal y como lo hacen estos Órganos Constitucionales Autónomos.

Durante el 2018, las instancias de trabajo del Sistema Nacional de Fiscalización desarrollaron diversas actividades orientadas a la generación de avances, principalmente en materia de los siguientes proyectos: 1) Lineamientos de Mejora Institucional en Materia de Fiscalización; 2) Marco Integrado de Control Interno del Sistema Nacional de Fiscalización; 3) Plan Rector de Capacitación del Sistema Nacional de Fiscalización 2018-2020; 4) Homologación de lineamientos de auditoría de fondos / programas y estandarización de criterios para la determinación de observaciones de fondos / programas; 5) Mapa de Fiscalización del Gasto Federalizado; 6) Esquema de participación municipal en el Sistema Nacional de Fiscalización; 7) Plataforma Virtual del Sistema Nacional de Fiscalización; 8) Sondeos de archivo y clasificación, así como de los sistemas públicos de información en el Sistema Nacional de Fiscalización; y 9) Implementación de la Herramienta de Autoevaluación de la Integridad en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización.

## **VI.- La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación**

De conformidad con los artículos 80, 81 y 82 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el objetivo de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación consiste en garantizar la coordinación y apropiada relación que debe existir entre esta H. Cámara de Diputados y la

Auditoría Superior de la Federación, y así contribuir a generar los causes para la debida revisión y fiscalización que se realice de la Cuenta Pública; así como vigilar de forma efectiva el desempeño y actuación de la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con el marco jurídico de la materia, con la finalidad de generar las condiciones institucionales para una mejora continua.<sup>83</sup> Nótese que el propósito que se plantea la Comisión es el de establecer una coordinación que busca la sinergia entre la Auditoría Superior de la Federación y la Cámara de Diputados.

La Comisión, un órgano político, es decir, de composición mayoritaria, busca constituirse como un órgano legislativo responsable que bajo una visión constructiva apoye en la labor de revisión de la Cuenta Pública y promueva su evaluación, impactando en la mejora y elaboración de elementos que sean necesarios para obtener un marco jurídico consolidado y actualizado; busca que la fiscalización de la Cuenta Pública se convierta en una herramienta de control ciudadano que aumente la certeza y confianza en éste, dentro de un régimen democrático, obteniendo como resultado la mejora en el uso de los recursos públicos y la consolidación de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas, lo anterior para reducir las prácticas de corrupción, discrecionalidad y ambigüedad.

Del anterior párrafo nos gustaría resaltar que la Comisión de Vigilancia se constituye como un órgano legislativo responsable que apoya en la labor de revisión de la Cuenta Pública, que busca promover su evaluación, y que pretende que la fiscalización de la Cuenta Pública se convierta en una herramienta de control ciudadano para que aumente la certeza y confianza en éste. En primer lugar valdría la pena preguntarnos si la revisión de la cuenta pública debe tener el carácter de herramienta de control ciudadano, en otras palabras, la pregunta es ¿la fiscalización debe ser una institución jurídica contramayoritaria o democrática?, ello bajo la premisa de que no negamos que deba haber una intrínseca relación entre el poder legislativo y la Auditoría Superior de la Federación por concepto de legitimidad, pues el poder legislativo implica la

---

<sup>83</sup> Información obtenida en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Vigilancia-de-la-Auditoria-Superior-de-la-Federacion/Presentacion>

representatividad de los gobernados, son estos últimos los que han elegido a quienes habrán de representar sus intereses en la función pública, de ahí que la rendición de cuentas de los recursos federales debe estar vinculada con este poder.

Un buen ejemplo de esto es el sistema constitucional del Reino Unido, el cual otorga al parlamento el carácter de foro público primario, en donde el gobierno debe rendir cuentas a favor del electorado, no obstante, su sistema de responsabilidad, tanto político como legal, trabajan siempre de manera paralela;<sup>84</sup> el deslinde de responsabilidades pertenece al ámbito judicial, no así a un poder político, lo que no acontece en el caso de la de la Auditoría Superior de la Federación respecto de la Cámara de diputados y de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, ya que esta última funge como órgano revisor de aquella y no así de coordinación como señala en su portal de internet.

Esta facultad de revisión prescrita en el artículo 80 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación es contradictoria a la facultad de coordinación con absoluto respeto a la autonomía técnica y de gestión que prevé el artículo 74 constitucional:

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

**II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;**

**La Cámara de Diputados cuenta con una entidad de fiscalización que, por disposición constitucional, posee autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones; la Auditoría Superior de la Federación (ASF), tiene a su cargo las funciones establecidas en el artículo 79 de nuestra Carta Magna y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.**

**VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.**

**La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a**

---

<sup>84</sup> MASTERMAN, ROGER Y MURRAY, COLIN, *Constitutional and Administrative Law*, segunda edición, Reino Unido, 2018, Pearson, p. 430.

*los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.*

*La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.*

*La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.*

**La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;**

(Lo resaltado es nuestro.)

Por lo anterior, resulta inconsistente la descripción que hace la Comisión de Vigilancia respecto del papel que juega dentro de la fiscalización con lo que prescribe la constitución.

De manera pormenorizada, el capítulo único de la ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y el artículo 7º del Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, prescriben en favor de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación las siguientes facultades:

*Artículo 80.- Para los efectos de lo dispuesto en la fracción II y en el último párrafo de la fracción VI, del artículo 74 constitucional, la Cámara contará con la Comisión que tendrá las atribuciones de coordinar las relaciones entre aquella y la Auditoría Superior de la Federación; evaluar el desempeño de esta última; constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos, y solicitarle que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.*

*Artículo 81.- Son atribuciones de la Comisión:*

*I. Ser el conducto de comunicación entre la Cámara y la Auditoría Superior de la Federación;*

*II. Recibir de la Mesa Directiva de la Cámara o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública y turnarla a la Auditoría Superior de la Federación;*

*III. Presentar a la Comisión de Presupuesto, los informes individuales, los informes específicos y el Informe General, su análisis respectivo y conclusiones tomando en cuenta las opiniones que en su caso hagan las comisiones ordinarias de la Cámara;*

*IV. Analizar el programa anual de fiscalización de la Cuenta Pública y conocer los programas estratégico y anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones y atribuciones, elabore la Auditoría Superior de la Federación, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento. Con respeto a los procedimientos, alcances, métodos, lineamientos y resoluciones de procedimientos de fiscalización podrá formular observaciones cuando dichos programas omitan áreas relevantes de la Cuenta Pública;*

*V. Citar, por conducto de su Junta Directiva, al Titular de la Auditoría Superior de la Federación para conocer en lo específico de los informes individuales y del Informe General;*

*VI. Conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal, así como analizar el informe anual de su ejercicio;*

*VII. Evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías; proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión y requerir informes sobre la evolución de los trabajos de fiscalización. La evaluación del desempeño tendrá por objeto conocer si la Auditoría Superior de la Federación cumple con las atribuciones que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley le corresponden; el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora en la gestión financiera y el desempeño de los entes públicos, en los resultados de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto de Egresos, y en la administración de los recursos públicos federales que ejerzan. De dicha evaluación podrá hacer recomendaciones para la modificación de los lineamientos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 51 de esta Ley;*

*VIII. Presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Titular de la Auditoría Superior de la Federación, así como la solicitud de su remoción, en términos de lo dispuesto por el sexto párrafo del artículo 79 constitucional; para lo cual podrá consultar a las organizaciones civiles y asociaciones que estime pertinente;*

*IX. Proponer al Pleno de la Cámara al Titular de la Unidad y los recursos materiales, humanos y presupuestarios con los que debe contar la propia unidad;*

*X. Proponer al Pleno de la Cámara el Reglamento Interior de la Unidad;*

*XI. Aprobar el programa de actividades de la Unidad y requerirle todo tipo de información relativa a sus funciones; de igual forma, aprobar políticas, lineamientos y manuales que la Unidad requiera para el ejercicio de sus funciones;*

*XII. Ordenar a la Unidad la práctica de auditorías a la Auditoría Superior de la Federación;*

*XIII. Aprobar los indicadores que utilizará la Unidad para la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, los elementos metodológicos que sean necesarios para dicho efecto y los indicadores de la Unidad;*

*XIV. Conocer el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación;*

*XV. Analizar la información, en materia de fiscalización superior de la federación, de contabilidad y auditoría gubernamentales y de rendición de cuentas, y podrá solicitar la comparecencia de servidores públicos vinculados con los resultados de la fiscalización;*

*XVI. Invitar a la sociedad civil organizada a que participe como observadores o testigos sociales en las sesiones ordinarias de la Comisión; así como, en la realización de ejercicios de contraloría social en los que se articule a la población con los entes fiscalizados, y*

*XVII. Las demás que establezcan esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.*

*Artículo 82.- La Comisión presentará directamente a la Auditoría Superior de la Federación un informe que contenga las observaciones y las recomendaciones que se deriven del ejercicio de las atribuciones que esta Ley le confiere en materia de evaluación de su desempeño a más tardar el 30 de mayo del año en que presente el Informe General. La Auditoría Superior de la Federación dará cuenta de su atención al presentar el Informe General del ejercicio siguiente.*

*Artículo 7. A la Comisión, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 67 fracción VII, 91 y demás relativos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, corresponde:*

*I. Proponer, en los términos de la Ley al Pleno de la Cámara, el nombramiento o remoción del Titular de la Unidad;*

*II. Aprobar y presentar al Pleno de la Cámara, por conducto de la Junta de Coordinación Política, el anteproyecto de presupuesto anual de la Unidad;*

*III. Aprobar el programa anual de actividades, el manual general de organización, lineamientos y criterios generales, y demás manuales administrativos de la Unidad;*

*IV. Aprobar las normas técnicas y los procedimientos a que deban sujetarse las visitas, inspecciones y auditorías que se practiquen a la Auditoría Superior;*

*V. Ordenar a la Unidad, la práctica de auditorías, inspecciones y visitas a la Auditoría Superior, para que las practique por sí o de manera externa;*

*VI. Autorizar la solventación de las recomendaciones formuladas a la Auditoría Superior, derivadas de las revisiones practicadas por la Unidad, y vigilar que hayan sido plenamente atendidas;*

*VII. Presentar denuncias o querrelas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, a través de la Unidad de Evaluación y Control;*

*VIII. Ser el conducto de comunicación entre la Cámara y la Unidad;*

*IX. Autorizar el nombramiento y remoción del personal de mando de la Unidad, a partir del nivel de Director;*

*X. Autorizar el nombramiento y remoción de los trabajadores de confianza con que cuente la Unidad;*

*XI. Interpretar el presente Reglamento, aclarar y resolver las consultas sobre su aplicación;*

*XII. Presentar a la Cámara el informe anual de gestión de la Unidad, y*

*XIII. Las demás que se deriven de la Ley, del presente Reglamento, y de los Acuerdos de la Cámara.*

## VII.- La Unidad de Evaluación y Control

La Comisión de Vigilancia cuenta con la Unidad de Evaluación y Control; la cual surge como un órgano especializado encargado de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, con la finalidad de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas correspondientes. De conformidad con el artículo 66 de la ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Unidad de Control y Evaluación se encarga de coordinar las relaciones entre la Cámara de Diputados y la Auditoría, evaluar el desempeño de ésta, y ser el enlace que permita garantizar la debida relación entre ambos órganos, para garantizar la correcta función administrativa de la Auditoría Superior de la Federación, y de los servidores públicos que la integran.

El objetivo de esta Unidad de Evaluación y Control consiste en apoyar a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en la evaluación de la función fiscalizadora y del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, mediante la revisión y análisis de los productos derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública; así como vigilar que sus servidores públicos cumplan con el marco jurídico aplicable; asegurarse que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, contribuya al proceso de consolidación del control parlamentario del Gasto Público Federal, aportaciones, participaciones y garantías de deuda en las Entidades Federativas, así como al cumplimiento de los objetivos de los programas Federales, mediante la evaluación del desempeño de la fiscalización superior y con la participación activa de la sociedad civil.<sup>85</sup>

La Unidad de Evaluación y Control tuvo su origen a través de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, pues da paso a la ley de Fiscalización Superior de la Federación que la

---

<sup>85</sup> Información disponible en:

[http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/008\\_comisioneslx/001\\_ordinarias/042\\_vigilancia\\_de\\_la\\_auditoria\\_superior\\_de\\_la\\_federacion/012\\_unidad\\_de\\_evaluacion\\_y\\_control/002e\\_fichas\\_circulares\\_del\\_cuerpo\\_directivo/001\\_titular](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/002e_fichas_circulares_del_cuerpo_directivo/001_titular)

define como un órgano técnico que forma parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia, encargado de auxiliarla en su atribución de evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, a efecto de proponer acciones para elevar la calidad de su labor, aportar elementos para mejorar el proceso de fiscalización superior, perfeccionar el marco jurídico aplicable y, en funciones de contraloría, vigilar que sus servidores públicos se conduzcan en términos de lo que disponga la ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás legislación aplicable.<sup>86</sup>

El artículo 77, fracción XII, de la ley de Fiscalización Superior de la Federación precisa que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación ordenará a su Unidad de Evaluación y Control la práctica de auditorías a la Auditoría Superior de la Federación para garantizar que su facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública se realice de manera adecuada, garantizándole que la Auditoría Superior de la Federación no se aparte del objeto de la revisión de la Cuenta Pública de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Previo desarrollo de los procedimientos legales y reglamentarios para la elección del titular de la Unidad de Evaluación y Control, el 30 de abril de 2019 el Pleno de la Cámara de Diputados, a propuesta de la Comisión de Vigilancia, designó al Dr. David Villanueva Lomelí como Titular de la Unidad de Evaluación y Control por un período de cuatro años (2019-2023). Además, conforme al artículo 4º del correlativo reglamento, esta Unidad cuenta con un Titular de la Unidad de Evaluación y Control; un Director de Evaluación y Control de la Gestión Técnica; una Subdirección de Evaluación y Control de Planeación y Programas de Evaluación y Auditorías; con la Subdirección de Evaluación y Control de Revisiones Programático Presupuestales y Económico Financieras; un Director de Evaluación y Control de la Gestión Administrativa; un Director de Asuntos Jurídicos; con la Coordinación Administrativa, y con la Secretaría Técnica; por

---

<sup>86</sup> Información disponible en:

[http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/008\\_comisioneslx/001\\_ordinarias/042\\_vigilancia\\_de\\_la\\_auditoria\\_superior\\_de\\_la\\_federacion/012\\_unidad\\_de\\_evaluacion\\_y\\_control/002a\\_uec](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/002a_uec)

último, para el despacho de los asuntos de su competencia, el titular de la Unidad contará con una Secretaría Particular, la que ejercerá las funciones que acuerde el Titular y los manuales de organización que apruebe la Comisión.

Actualmente, como resultado de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción y la publicación de las leyes generales de Responsabilidades Administrativas y del Sistema Nacional Anticorrupción que impactaron en el desarrollo de las actividades de los entes públicos, se encuentra en proceso de adecuación normativa el Reglamento Interior de esta Unidad a fin de adicionar los aspectos correspondientes a las leyes anticorrupción, el respeto a los derechos humanos, la observancia en la transparencia del quehacer gubernamental y la exacta rendición de cuentas.

El marco competencial y desempeño funcional de los servidores públicos integrantes de esta Unidad se establecen en su Reglamento Interior:

### *Capítulo III*

#### *De las atribuciones de la Unidad*

##### *Artículo 8. La Unidad tendrá las siguientes atribuciones:*

*I. Vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se conduzcan en términos de lo dispuesto por la Ley y demás disposiciones legales aplicables;*

*II. Por acuerdo de la Comisión, practicar por sí o a través de auditores externos, auditorías, visitas e inspecciones, para verificar el desempeño, el cumplimiento de objetivos y metas de los programas anuales de la Auditoría Superior, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta;*

*III. Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación y demás servidores públicos de la Auditoría Superior, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;*

*IV. Conocer y resolver el recurso de reconsideración que interpongan los servidores públicos sancionados conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;*

*V. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales;*

*VI. Por acuerdo de la Comisión, presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente*

*constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior;*

*VII. Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos de la Auditoría Superior;*

*VIII. Conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas;*

*IX. Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, en términos de lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;*

*X. Sustanciar la investigación preliminar por vía especial, para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción a que se refiere la Ley, relacionado con las quejas que reciba de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales sobre los actos del Auditor Superior de la Federación;*

*XI. A instancias de la Comisión, opinar sobre la existencia de los motivos de remoción de los Auditores Especiales de la Auditoría Superior, y*

*XII. Las demás que le atribuyan expresamente la Ley, demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables, y los Acuerdos de la Cámara y la Comisión.*

Ahora bien, de conformidad con el Plan de Trabajo 2019, la Unidad Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia tiene las siguientes atribuciones:

- 1.- Elaboración y formulación de los cuadernos de marco de referencia para el análisis de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018.
- 2.- Elaboración y formulación del documento de conclusiones y recomendaciones del análisis del informe general ejecutivo de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017.
- 3.- Elaboración y formulación del informe de análisis de riesgos y oportunidades de la Fiscalización.
- 4.- Formulación del Informe anual de la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.
- 5.- Formulación del informe general de la evaluación del efecto o consecuencia de la acción fiscalizadora de la Auditoría Superior de la Federación.

6.- Realización de auditorías, estudios, revisión de seguimiento y evaluaciones técnicas a la Auditoría Superior de la Federación.

7.- Elaboración del informe sobre el análisis y evolución de las declaraciones patrimoniales, de intereses y de las constancias de presentación de las declaraciones fiscales de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación.

8.- Atención de las solicitudes de transparencia turnadas a la Unidad.

9.- Seguimiento a sanciones, denuncias de hechos y multas de la Auditoría Superior de la Federación.

10.- Administración el Sistema de Evaluación del desempeño de la Unidad de Evaluación y de Control.

11.- Administración los recursos humanos, financieros y presupuestales, materiales y de tecnologías de la información de la Unidad.

12.- Que el artículo 105 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación prevé que el titular de la Unidad será designado por la Cámara de Diputados, mediante el voto mayoritario de sus miembros presentes en la sesión respectiva, a propuesta de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, que presentará una terna de candidatos.

13.- Que el propio artículo 105 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece que el proceso de selección del Titular de la Unidad de Evaluación y Control se llevará a cabo a través de los procedimientos y plazos que fije la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Por lo anterior, creemos que las facultades de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, así como de la Unidad de Evaluación y Control no constituyen funciones de coordinación y coadyuvancia sino de reglamentación y revisión sobre la Auditoría Superior de la Federación.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **EL SISTEMA FISCALIZADOR DE ALEMANIA; EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL DE ALEMANIA (*BUNDESVERFASSUNGSGERICHT*) Y EL TRIBUNAL FEDERAL DE CUENTAS (*BUNDESRECHNUNGSHOF*)**

## **I.- El sistema fiscalizador de Alemania; el Tribunal Constitucional Federal de Alemania (*Bundesverfassungsgericht*) y el Tribunal Federal de Cuentas (*Bundesrechnungshof*).**

El presente capítulo es un análisis del sistema fiscalizador de Alemania, el cual abarca un marco histórico institucional y legal que ofrece la oportunidad de reflexionar sobre el plano abstracto y concreto, es decir, el plano teórico y el material de nuestra normatividad con el fin de profundizar sobre la facultad fiscalizadora de la Auditoría Superior de la Federación. Este marco comparativo versa sobre dos instituciones fundamentales del sistema jurídico Alemán; el Tribunal Federal de Cuentas (*Bundesrechnungshof*) y el Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*); comenzando por este último.

### **I. 1. Marco histórico del Tribunal Constitucional Federal de Alemania (*Bundesverfassungsgericht*)**

La importancia del estudio del *Bundesverfassungsgericht* radica en que constituye el antecedente positivo de la autonomía institucional más representativo a nivel mundial, pues en la posguerra, la facultad legislativa podría ser distorsionada por causa del contexto general de inestabilidad, por ende, se requería de una institución enfocada a la salvaguarda de los bienes, valores y principios que contiene toda Constitución. El antecedente del Tribunal Constitucional Alemán está en el Consejo Federal (*Bundesrat*), el cual tiene lugar en la Confederación Alemana (*Staatenbund*) de 1815. La *Staatenbund* nació

como una unión de Estados basados en el artículo 1º del Acta final de Viena, estaba formada por 38 Estados. Tenía un órgano fundamental; la Dieta, era un parlamento integrado por delegados gubernamentales sujetos a instrucciones cuya presidencia radicaba en Austria. Junto a la Dieta, cuyas decisiones constitucionales requerían la unanimidad, el Acta preveía un Consejo integrado por 17 miembros de los cuales once correspondían a Austria y Prusia; diarquía que dominaba la Confederación.<sup>87</sup>

Este sistema duró hasta la guerra austro-prusiana de 1866, misma que resultó en la expulsión de Austria del cuerpo Alemán y en la consagración de la hegemonía prusiana. Sin embargo, el órgano sucesor, el *Norddeutsche Bund* de 1867, pese a ser ya un Estado federal, mantuvo junto a un *Reichstag* electo por sufragio universal directo, un Consejo Federal integrado por representantes de los príncipes soberanos, que no era otra cosa que la inserción en una estructura federal de la Dieta de la Confederación de 1815.<sup>88</sup>

En la Constitución del 28 de marzo de 1849 se creó un interesante proyecto institucional; el Tribunal del Imperio, al cual se le encomendarían amplias e importantes atribuciones, dentro de las cuales se pueden mencionar:

- 1.- Dirimir controversias entre el Imperio y sus Estados miembros.
- 2.- Resolver problemas surgidos entre los órganos Supremos Imperiales en cuanto al alcance y sentido de los preceptos constitucionales.
- 3.- Dirimir controversias constitucionales en el seno de los Estados miembros del Imperio.
- 4.- Un precedente del Amparo para los ciudadanos cuyos Derechos Constitucionales fueran lesionados.

---

<sup>87</sup> Información disponible en: <https://www.dipublico.org/10557/acta-principal-del-congreso-de-viena-9-de-junio-de-1815/>

<sup>88</sup> MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA, *El Senado reformado: ¿cámara o consejo? (o por qué no es procedente el Bundesrat como modelo)*, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 40. Valencia, 2002, p. 77.

En el Imperio de 1871, el *Bundesrat* se constituiría como un importante componente de su orden constitucional; junto al Emperador, era el máximo órgano del Imperio. Las provincias de la Federación (*Länder*) podían nombrar tantos “delegados” al *Bundesrat* como votos tenía en él, estos eran proporcionales al número de sus habitantes. Al igual que en el *Bundesrat* actual, los *Länder* debían emitir sus votos en bloque. El *Bundesrat* tenía muchas más competencias y posibilidades de influencia que el Parlamento (*Reichstag*), mismo que representaba al pueblo. Con la aprobación del Emperador, el *Bundesrat* podía incluso disolver al *Reichstag*.<sup>89</sup>

El 11 de agosto de 1919, en la Constitución de Weimar, se crea un Tribunal encargado de resolver los conflictos entre los Estados individuales reunidos en el Estado Federal; la Corte Estatal de Justicia del Reich, la cual estaba facultada para:

- 1.- Resolver los litigios entre el Reich y los Estados que lo integraban.
- 2.- Resolver los litigios constitucionales en el interior de cada uno de los Estados individuales que no tuviesen carácter jurídico privado.
- 3.- Conocer las controversias constitucionales surgidas dentro de un Estado en el que no existiera ningún tribunal competente para ello.
- 4.- Decidir los recursos presentados contra el Presidente, el canciller y los ministros, relativos al desarrollo jurídico del Estado Constitucional.

En su origen, la justicia constitucional alemana fue creada por la necesidad de resolver los problemas que planteaba la estructura federal del Estado. Sin embargo, la corte del Estado (*Staatsgerichtshof*) tenía serias deficiencias que

---

<sup>89</sup> Información disponible en:  
[https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-SP.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-SP.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

provocaron que esta Corte Estatal no desempeñara un papel importante en el desarrollo constitucional alemán. Su más serio impedimento era que carecía de competencia sobre la constitucionalidad de las leyes y sobre las reclamaciones de los ciudadanos por lesión en sus derechos fundamentales.<sup>90</sup>

El único control constitucional que preveía era el de los *Länder*, pero lo atribuía al Tribunal Supremo del Reich. Además, este control le quedaba confiado al Parlamento. Para no repetir el mismo error, los redactores del proyecto de la Ley Fundamental tuvieron especial cuidado en dotar a un nuevo Tribunal Constitucional con facultades mucho más amplias que las de la anterior Corte Estatal.

Después de que la Ley Fundamental entró en vigor el 24 de mayo de 1949, el Gobierno Federal inició las gestiones necesarias para la elaboración de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, la cual fue promulgada el 16 de abril de 1951, por lo que fue hasta después del 07 de septiembre de 1951 que entró en funciones el Tribunal Constitucional, y entre sus facultades se encontraban las de:

*...hacer guardar la Constitución, atribuyéndole para ello unas competencias que abarcan desde la resolución de conflictos federales y el control de las decisiones administrativas y resoluciones judiciales, hasta la declaración de nulidad de las leyes inconstitucionales.*<sup>91</sup>

El artículo 94.2 de la ley del Tribunal Constitucional Federal, y el artículo 1º de la Ley Fundamental, prescriben que el Tribunal Constitucional Federal es ante los otros órganos constitucionales, un tribunal de la Federación, independiente y autónomo, conforme a la intención del legislador, es una corporación judicial suprema de la Federación investida de todas las garantías de la independencia judicial, que se pronuncia conforme a derecho jurídicamente:

---

<sup>90</sup> Cervantes, Luis, *LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO COMPARADO. Un estudio introductorio sobre sus antecedentes y situación jurídica actual*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Serie: Estudios Básicos de Derechos Humanos, Tomo VI, 2018, p. 360.

<sup>91</sup> SAINZ MORENO, FERNANDO. *Tribunal Federal Constitucional Alemán. Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, Madrid, número 8, diciembre de 1981, p. 603.

*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht  
(Bundesverfassungsgerichtsgesetz)*

*§ 1*

- (1) Das Bundesverfassungsgericht ist ein allen übrigen Verfassungsorganen gegenüber selbständiger und unabhängiger Gerichtshof des Bundes.*
- (2) Der Sitz des Bundesverfassungsgerichts ist Karlsruhe.*
- (3) Das Bundesverfassungsgericht gibt sich eine Geschäftsordnung, die das Plenum beschließt.<sup>92</sup>*

Hermann Hópkér Aschoff, el primer presidente del Tribunal Constitucional Federal, en su obra “*Aschoff: der erste Präsident des Bundesverfassungsgerichts*”, destaca la importancia del rol que ha de jugar el Tribunal dentro del orden democrático-liberal fundamental del Estado Alemán.<sup>93</sup> Cabe mencionar que al tratarse de un tribunal constitucional, éste se vincula de manera directa con la política, en otras palabras, estamos ante un órgano jurisdiccional que incursiona en el ámbito político con un carácter no mayoritario democrático representativo, sus decisiones afectan desde el ámbito jurídico a la construcción y dirección política global.

Es un tribunal de la federación autónomo e independiente con igualdad de rango de posición respecto a la de los otros órganos federales supremos, la cual se extiende al rubro administrativo, pues es independiente y no se somete a la dirección de otra entidad. Este tribunal asegura la autonomía de sus integrantes a través de un interesante criterio en el que se les reconoce no como servidores públicos sino como protectores y promotores de los derechos fundamentales consagrados en la constitución, esto es, no se les considera como servidores en virtud de que esa calidad implica la dirección de alguien más, la guía de otra entidad con las facultades de redireccionar la interpretación constitucional, lo cual va en contra de la esencia y objetivo del Tribunal Constitucional Federal, por ende, se requiere de una calidad en sus integrantes que sea distinta a la de un servidor público. Lo anterior se asegura más con la independencia organizativa que consagran los artículos 3 y 98, de la Ley del Tribunal, y 69, de la Ley Judicial

---

<sup>92</sup> Ley del Tribunal Constitucional Federal (Bundesverfassungsgerichtsgesetz)

*(1) El Tribunal Constitucional Federal es un Tribunal de Justicia de la Federación independiente e independiente en relación con todos los demás órganos constitucionales.*

*(2) La sede del Tribunal Constitucional Federal es Karlsruhe.*

*(3) El Tribunal Constitucional Federal se da a sí mismo reglas de procedimiento, que el plenario decide.*

<sup>93</sup> Sobre la importancia del Tribunal Constitucional Federal Alemán puede verse: HÓPKER ASCHOFF, HERMANN, *THEO RITTERSPACH, der erste Präsident des Bundesverfassungsgerichts (1883-1954)*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, tomo 32, 1983, Karlsruhe, p. 55.

Alemana, ya que prescriben que el Presidente del Tribunal es la autoridad y jefe supremo de los empleados y funcionarios que lo integran, por lo que solo él podrá pronunciarse respecto de su integración y separación.

En 1952 el tribunal elaboró un informe (*Bericht an das Plenum des Bundesverfassungsgerichts zur Status Frage*) que recogía los elementos esenciales del Tribunal Constitucional, el cual quedó a cargo del Juez Leibholz, en éste se postuló la eliminación de toda sujeción al Ministerio Federal de Justicia, es decir, se habló de una completa autonomía presupuestaria y administrativa, y se llegó a afirmar que el Tribunal Constitucional Federal era un órgano constitucional supremo equiparado en rango al *Bundesrat*, al *Bundestag*, al Canciller Federal o al Presidente de la Federación, y que sus miembros no eran en modo alguno funcionarios civiles o jueces federales ordinarios, sino, más bien, guardianes supremos de la Constitución comprometidos en el logro de sus grandes objetivos, y cuya participación era cuando menos equiparable a la de los otros órganos constitucionales; incluso en alguna medida, era superior por cuanto a que el Tribunal Constitucional Federal tenía una obligación de extraordinaria importancia; asegurar que los otros órganos constitucionales cumplieran con los límites que la Constitución les traza, es decir, tenía a su cargo el Estado de Derecho con funciones con efectos vinculatorios amparados constitucionalmente sobre los *Länder*.<sup>94</sup>

Este Tribunal se constituye como un órgano autónomo dotado de independencia a causa de la trascendencia de su labor; la realización del Derecho. En palabras del diputado Von Merkat, las decisiones del Tribunal Constitucional son genuinas decisiones judiciales, en las cuales no se trata de encontrar algo que no esté ya en la Ley Fundamental, sino evidenciar lo que ya fue decidido previamente en la voluntad del legislador.<sup>95</sup>

El Tribunal Constitucional Federal, de conformidad con los artículos 41, 50 y 93 de la Ley Fundamental de Alemania, está compuesto por jueces elegidos por

---

<sup>94</sup> Artículo 31 de la Ley Fundamental de Alemania.

<sup>95</sup> Información disponible en: [file:///C:/Users/admin/Downloads/Dialnet-ElTribunalConstitucionalDeLaRepublicaFederalAleman-2079744%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/Dialnet-ElTribunalConstitucionalDeLaRepublicaFederalAleman-2079744%20(1).pdf)

mitades del *Bundestag* y por el *Bundesrat*, es decir, por los órganos representativos de Alemania, de ahí que se diga que es un órgano constitucional compuesto de dos Senados. De conformidad con el artículo 2º de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, el tribunal se integra por tres jueces de cada Senado, mismos que son elegidos entre un número de jueces de los tribunales federales más altos. Solo los jueces que hayan trabajado en una corte suprema federal durante al menos tres años pueden ser elegidos, y deben tener la calificación de juez según la Ley de jueces alemanes, o bien, haber obtenido la calificación de abogado calificado en el área especificada, ello de conformidad con el artículo 3 del Acuerdo de Unificación (*Einigungsvereinbarung*).

Los jueces son nombrados por el *Bundestag* a propuesta de un Comité Electoral; el juez es elegido por una mayoría de dos tercios de los votos emitidos de los miembros del *Bundestag*. Los requisitos para ser juez del Tribunal Constitucional Federal implican una edad mínima de 40 años y una máxima de 68; y la duración en el cargo es de doce años donde además, no hay cabida para una reelección.

Existe un Comité de Presupuesto y Personal del Tribunal Constitucional Federal, se encarga de elaborar el proyecto de presupuesto con un volumen de alrededor de 28 millones de euros anuales. El Presidente del Tribunal Constitucional Federal dirige la administración de los recursos y representa al tribunal en el proceso de fiscalización. Al analizar esta situación podemos percatarnos de la aplicabilidad de la autonomía presupuestaria y organizativa dentro del multicitado tribunal.

Cuenta con un elemento docto, es decir, académico, lo que le proporciona confiabilidad ante los gobernados; la experiencia y pericia en la materia de sus jueces constituyen un elemento sólido y actualizado en sus decisiones, pues estos son elegidos en razón de sus varios años de experiencia profesional en tribunales especializados, autoridades, bufetes de abogados o universidades, los cuales se auxilian con el material didáctico con el que cuenta la Institución, la cual alcanza más de 400,000 volúmenes, revistas y bases de datos. Es de mencionar que, conforme al artículo 4º de la ley del Tribunal, se prescribe que una actividad profesional distinta de la de un profesor de derecho en una

universidad alemana es incompatible con la actividad judicial, y trabajar como juez de la Corte Constitucional Federal tiene prioridad sobre trabajar como profesor universitario.

Como una muestra de su autonomía organizativa y de gestión, el Tribunal Constitucional Federal se allega de un personal administrativo; empleados de oficinas, elementos de administración general, biblioteca y un departamento de informática. Todo el personal es elegido de manera libre por el titular de la presidencia del Tribunal para que la institución pueda realizar sus tareas.

El área de la administración judicial consiste en dos oficinas del Senado, el servicio judicial y el registro general. Las dos oficinas del Senado crean y administran los archivos, registran los datos en la base de datos de procedimientos y mantienen el plazo y el calendario de negociación. Cuenta con secretarios judiciales (*Rechtspfleger*), quienes se encargan de la preparación de las negociaciones y anuncios orales, y sentencias.

El Tribunal Constitucional Federal supervisa el cumplimiento de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, desde su fundación, el tribunal ha contribuido a la reputación y al efecto del orden básico liberal-democrático y de la salvaguarda de los derechos fundamentales. Todas las instituciones gubernamentales están obligadas a cumplir con la Ley Fundamental y con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

El trabajo del Tribunal Constitucional Federal es de naturaleza política, lo anterior es así en virtud de que este Tribunal está facultado para declarar que una ley es inconstitucional, pero debemos hacer la aclaración que el Tribunal Constitucional no se erige como un órgano político, sino como un órgano judicial y constitucional.

El Tribunal, al estar facultado para declarar una ley nula o incompatible con la Constitución a través del recurso de inconstitucionalidad, se erige como órgano concentrado de control constitucional al poder resolver conflictos constitucionales entre organismos del Estado, y al poder conocer del procedimiento de control de

normas. Es de mencionar que en el ejercicio de esas funciones, también puede dar a las partes interesadas y a terceros, la oportunidad de hacer comentarios al respecto, especialmente a los órganos constitucionales de los gobiernos federales y estatales. Cada decisión es discutida en detalle por el Senado responsable, los miembros del Senado que no estén de acuerdo con una decisión mayoritaria pueden expresar su opinión disidente en una votación especial, esto nos habla de que dentro y fuera de sus decisiones colegiadas hay paso a la apertura de criterios.

## **I. 2. Marco Normativo del Tribunal Constitucional Federal de Alemania (*Bundesverfassungsgericht*)**

.

Conforme al artículo 9º de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, el Bundestag y el Bundesrat eligen alternativamente al Presidente del Tribunal Constitucional Federal y al Vicepresidente, y con fundamento en el artículo 13 de la misma ley, el Tribunal Constitucional Federal decide:

- 1.- Sobre la pérdida de los derechos fundamentales
- 2.- Sobre la inconstitucionalidad de las instituciones, y sobre la exclusión de las instituciones de la financiación estatal.
- 3.- Sobre las quejas contra las decisiones del Bundestag con respecto a la validez de una elección o la adquisición o pérdida de la membresía de un miembro del Bundestag; y sobre quejas de las asociaciones contra su no reconocimiento como partido para la elección del Bundestag.
- 4.- Sobre los cargos presentados contra el Presidente Federal por el Bundestag o el Bundesrat.
- 5.- Sobre la interpretación de la Ley Fundamental a partir de disputas sobre el alcance de los derechos y obligaciones de un organismo federal supremo u otras

partes que están dotadas de sus propios derechos por la Ley Fundamental o en las reglas de procedimiento de un órgano federal supremo.

6.- En caso de desacuerdos o dudas sobre la compatibilidad formal o fáctica de la ley federal o estatal con la Ley Fundamental, o la compatibilidad de la ley estatal con otras leyes federales, a solicitud del Gobierno Federal, un gobierno estatal o una cuarta parte de los miembros del Bundestag

7.- En caso de desacuerdos sobre los derechos y obligaciones de la Federación y los Länder, en particular en la ejecución de la ley federal por parte de los Länder y en el ejercicio de la supervisión federal.

8.- En otras disputas de derecho público entre el gobierno federal y los estados, entre diferentes estados o dentro de un estado, a menos que exista otro proceso legal.

9.- Sobre quejas constitucionales, sobre cargos de jueces contra jueces federales y jueces estatales.

10- Sobre disputas constitucionales dentro de un Lander, si esta decisión es asignada al Tribunal Constitucional Federal por la ley estatal.

11.- Sobre la compatibilidad de una ley federal o una ley estatal con la Ley Básica o con una ley federal a solicitud de un tribunal.

12.- En caso de dudas sobre si una norma de derecho internacional es parte de la ley federal y si crea directamente derechos y obligaciones para el individuo, a solicitud de la corte.

El concepto de la autonomía encuentra su cúspide institucional en el Tribunal Constitucional Federal Alemán, pues a pesar de las críticas de las que pueda ser objeto un órgano gubernamental por situarse a la par de los tradicionales poderes fundamentales, lo cierto es que los conceptos no conocen únicamente del terreno teórico, se requiere un plano material que adecue la idoneidad de una

institución y sus características para que justifique su implementación. Alemania, un país que proviene de un debilitamiento causado en un periodo de posguerra que sufrió de una múltiple intervención y división territorial, requería de una garantía institucional que creara un núcleo irreductible de certidumbre ante la inestabilidad, lo cual se conjugó con la idea de un Tribunal que actuara como un punto de revisión de la coherencia constitucional y que salvaguardara los principios y valores recogidos en su Ley Fundamental.

La relevancia que implica la protección y actualización de la Ley Fundamental requería dotar al Tribunal de independencia y libertad en su actuación, ya sea tanto en lo administrativo, presupuestario, decisorio, organizativo, técnico y de gestión; fue por ello que se formuló una autonomía *sui generis* en un Tribunal que se adecuara al correlativo objetivo de la institución. La voluntad del legislador se dirigió a la preservación de la Ley Fundamental a través del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, y no así a la creación de un ente que vulnerara el sistema de división de poderes.

Jellinek al hablar sobre la autonomía, adelantó las características de este controvertido Tribunal, pues vemos como los jueces del Tribunal Constitucional Federal, en su calidad de titulares de un órgano constitucional supremo, no pueden estar sometidos al poder de instrucción y a los controles de servicio de alguna autoridad. El sistema jurídico alemán buscó hacer efectiva su protección no solo a través del legislador, es decir, a través de un criterio mayoritario de representatividad, sino también a través del terreno jurisdiccional, mediante un criterio docto, actualizado y contramayoritario colegiado que admite disidencias para su reflexión.

Debemos entender que el método comparativo no implica una fórmula universal y necesaria de no aplicabilidad por la diferencia de contextos sociales entre países, por supuesto que las diferencias existen pero los conceptos no se mueven exclusivamente ni en el *A Priori* ni en el terreno pragmático; se mueven en ambos. La reflexión sobre la implementación de la autonomía en el Tribunal Constitucional Alemán en su correspondiente dimensión obedece al estudio de la necesidad de su aplicación pensando en las características de su idoneidad

para el contexto por el que pasaba Alemania en la posguerra, por lo que postulamos que en el caso de México, debe superarse el terreno de lo abstracto y atender a las necesidades fácticas del contexto general, adaptando e innovando a la Auditoría Superior de la Federación a terrenos que garanticen su desenvolvimiento, actualización y sinergia de sus elementos, tal como lo hizo el Tribunal Constitucional Alemán mediante un puro concepto de autonomía constitucional.

## II. El Tribunal Federal de Cuentas (Bundesrechnungshof).

### II.1. Marco histórico.

Después de que se desintegrara el imperio franco de Carlomagno, diversas tribus germánicas –una de ellas con el nombre “*alemanes*”– eligieron a un rey, formando así un territorio que denominaron Alemania.<sup>96</sup> El Imperio comenzó formándose con pequeños ducados y señoríos, los cuales implicaban autonomía en sus correlativos territorios, ello en virtud de que disponían recursos financieros propios, son estos los antecedentes de los estados federados de Alemania, es decir, de los “landers”.

En 1714 , el rey prusiano Federico Guillermo I fundó una "Cámara General de Cuentas", la cual cambiaría de denominación a "Cámara Superior de Cuentas". Esta Institución independiente y colegiada de auditoría externa (externa en virtud de que la institución colegiada no quedaba subordinada al Gobierno, sino solamente al Rey) tenía como propósito auditar las cuentas estatales, informar sobre sus hallazgos en un informe anual, y presentar opiniones de expertos sobre las reformas administrativas.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> TESCHNER, RAINER, *La Fiscalización Pública en la República Federal de Alemania. La relación entre el Tribunal Federal de Cuentas y los Tribunales de Cuentas de los Länder (Estados federados)*, Revista española de control externo, Volumen 3, número 7, Tribunal de Cuentas, España, 2001. p. 49.

<sup>97</sup> Información disponible en:  
[https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/geschichte/geschichte?set\\_language=en](https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/geschichte/geschichte?set_language=en)

El proceso de fiscalización comenzó a volverse complejo con el surgimiento del parlamentarismo moderno, pues en 1849, la Contaduría Mayor de Cuentas de Prusia rindió informe no solo al rey sino también al Parlamento, porque el Reich, principalmente, dependía económicamente de los Lander. En el año de 1868, la Cámara Superior de Cuentas de Prusia tenía la facultad de fiscalizar las cuentas de la Federación de Alemania del Norte; y más adelante, en 1871, bajo una nueva denominación, "Tribunal de Cuentas del Reich Alemán", éste último se haría cargo de la fiscalización de las cuentas del Reich alemán. Después del final de la Segunda Guerra Mundial, la Sucursal de Hamburgo del antiguo Tribunal de Cuentas del Reich reanudó sus actividades y continuó su trabajo bajo el nombre de "Tribunal de Auditoría para Tareas Especiales".

En 1948 se estableció el "Tribunal de Auditoría del Área Económica Combinada" el cual fue el antecesor inmediato del *Bundesrechnungshof*, mismo que llegaría en 1950 y se establecería en Frankfurt, Main. La fiscalización en una Alemania dividida por las cuatro potencias que prevalecieron sobre ella en la segunda guerra mundial, ahora seguiría un modelo en el que, por una parte, un Tribunal Federal de Cuentas fiscalizaba los ingresos y los gastos de la República Federal de Alemania; y por otra parte, en la República Democrática Alemana, se crearía una Intervención General del Estado, una fiscalización que dependía del Ministerio de Hacienda.

Es en el año de 1990 cuando el Tribunal Federal de Cuentas tuvo una jurisdicción territorial total en Alemania, ya que en ese momento, la que fue una vez la República Democrática Alemana, dejó de constituirse por cinco landers, cada una con sus correspondientes tribunales de cuentas que hasta entonces, trabajaba de manera indirecta con el Tribunal Federal de Cuentas. Conforme al artículo 1º de la Ley del Tribunal Federal de Cuentas,<sup>98</sup> el Tribunal es un órgano supremo federal e independiente del control financiero, y no está sometido más que a la ley. Coadyuva con el Parlamento Federal, con el Consejo Federal y con

---

<sup>98</sup> *Gesetz über den Bundesrechnungshof, 1 Stellung: Der Bundesrechnungshof ist eine oberste Bundesbehörde und als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle nur dem Gesetz unterworfen. Im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben unterstützt der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung bei ihren Entscheidungen.*

el Gobierno Federal en la toma de sus decisiones económico-financieras, pero no se encuentra sometido a éstos, es decir, no se encuentran dentro del poder legislativo, ejecutivo ni en el judicial, pero guarda relaciones con ellos en razón de los resultados que obtiene en sus fiscalizaciones, ya que sirven como una base expositiva para futuros planes de gastos e inversión.

Es importante señalar que los *Länder* cuentan con sus propios Tribunales de Cuentas, mismos que operan bajo principios de autonomía e independencia, sin embargo, dada la importancia de los datos que obtienen, inevitablemente hay puntos en los que concurren los tribunales de cuentas de los *Länder* con el Tribunal Federal de Cuentas, el cruce de información es de suma importancia, sin embargo, debe de considerarse que los *Länder*, toda vez que cuentan con derechos políticos; con poderes ejecutivo, legislativo y judicial; presupuesto; sus propias constituciones, y participan en cuestiones de índole legislativa a nivel federal a través de sus representantes en el *Bundesrat*, no permiten que la federación prevalezca respecto de ellos, por ende, los tribunales de cuentas de los *Länder* gozan de autonomía.

## II. 2. Marco normativo.

Con un referente histórico que muestra la evolución y conformación del *Bundesrechnungshof*, el siguiente paso es analizar la legislación de la materia; por ende, debemos partir de la ley fundamental de Alemania, del artículo 1º, el cual prescribe la Dignidad (*die Würde*).<sup>99</sup>

*Artículo 1 de la Ley Fundamental de Alemania: La dignidad humana es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público. El pueblo alemán, por ello, reconoce los derechos humanos inviolables e inalienables como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo. Los siguientes derechos fundamentales*

---

<sup>99</sup> *Artikel 1:*

(1) *Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.*

(2) *Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.*

(3) *Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.*

*vinculan a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial como derecho directamente aplicable.*

Lo anterior establece una guía de razonamiento basado en el concepto de dignidad, el cual sigue la tradición europea, pues se basa en el primer párrafo de la Declaración de derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776, y en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, es decir, este concepto importa una naturaleza inherente al hombre que le brinda prerrogativas de libertad, independencia, seguridad, y medios para lograr la plenitud; es un concepto que habla sobre respeto y reconocimiento para los demás y para sí mismo. Conservar la coherencia constitucional en la ley fundamental de Alemania implica que todo acto de autoridad deberá estar sujeto al concepto de la dignidad, y esto no excluye a la fiscalización.

La institución que habrá ser materia de estudio es el Tribunal Federal de Cuentas (*Bundesrechnungshof*), el cual, como se señaló en la Ley del Tribunal Federal de Cuentas, lo reconoce como una institución independiente, con facultades de auditoria gubernamental sujetas a la ley, y de asistencia en materia de planeación; por lo tanto, al igual que la Auditoría Superior de la Federación, ésta también tiene participación en la fase de elaboración del presupuesto y en la fase de ejecución de los recursos federales. Sus miembros laboran con autonomía, la cual se equipara a la independencia judicial, es decir, es libre de cualquier injerencia política o extra política, incluso, esas características de independencia hacen que las medidas disciplinarias relacionadas con los jueces de las cortes supremas federales, les sean aplicables por analogía.

Lo anterior también encuentra su fundamento en el artículo 114, párrafo segundo, de la ley fundamental de Alemania, pues dicho numeral prescribe la existencia del *Bundesrechnungshof*, prevé la aludida independencia de sus miembros como una condición necesaria para el ejercicio de sus funciones, pone énfasis en la independencia judicial de la cual goza; además, controla la gestión económico-financiera de la Federación; lo faculta para fiscalizar a los organismos de seguridad social, y pronunciarse respecto de la participación de la Federación en empresas constituidas con arreglo al derecho privado, un aspecto muy similar

a la Auditoría Superior de la Federación, al prescribirse en nuestra Constitución que ésta última fiscalizará lo relativo al uso de recursos federales, incluso tratándose de particulares.

El Tribunal Federal de Cuentas, al igual que la Auditoría Superior de la Federación, no tiene poderes de ejecución, por lo tanto, debe confiar en el poder persuasivo de sus argumentos para que sus recomendaciones sean aceptadas por el Parlamento y el Gobierno; en otras palabras, la capacidad para pronunciarse en la revisión de las cuentas públicas, la revisión del cumplimiento de los programas, y las propuestas de seguridad, prevención y tratamiento del gasto público; y la falta de facultades de ejecución, son cuestiones en las que coincide con la máxima entidad fiscalizadora de México.

De conformidad con la *Gesetz über Haushaltsgrundsätze* (ley de los principios presupuestarios), artículos 53, 54, 55 y 56, el *Bundesrechnungshof* se rige por los principios de independencia, neutralidad, objetividad, credibilidad y transparencia; la institución pone un serio énfasis en la expectativa del público, por ende, pone a disposición de todos los gobernados de Alemania los medios para mantenerlos plenamente informados sobre su trabajo y los resultados de sus auditorías, usando para tales efectos un lenguaje claro y conciso. Los miembros del *Bundesrechnungshof* se mantienen actualizados en sus funciones ya que sus capacidades no solo representan un criterio de profesionalismo sino también de inversión; de hecho, las cifras de la página de internet del gobierno federal de Alemania señalan que la inversión vale la pena, pues el *Bundesrechnungshof* le cuesta a los contribuyentes alrededor de 150 millones de euros, es decir, solo alrededor del 0.05 % del gasto federal total, pero por otra parte, los dictámenes y recomendaciones del *Bundesrechnungshof* dan como resultado ahorros e ingresos adicionales de entre € 1 mil millones y € 2 mil millones anuales.<sup>100</sup>

*Die Würde* (la dignidad) al encontrarse prescrita en la Constitución como una base racional, un parámetro de conducta legal, implica el aseguramiento de la

---

<sup>100</sup> Información disponible en: <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/booklet>

legitimidad de la entidad fiscalizadora alemana; sus resultados, pues, son el medio que disipa las dudas que surgen entre los gobernados y cumple con la parte correspondiente a la seguridad jurídica y a la representatividad; por ende, desde la fase de planeación y hasta la de ejecución, el *Bundesrechnungshof*, con la fuerza de sus argumentos, con facultades técnicas – económicas – jurídicas, constante capacitación, legitimación y principios de independencia, neutralidad, objetividad, credibilidad y transparencia, realiza la tarea de fundamentar las expectativas de representatividad, transparencia y manejo de recursos.

De conformidad con la Ley del Tribunal Federal de Cuentas, los miembros que lo integran deben estar calificados para una carrera de servicio superior, deben tener una amplia experiencia profesional, deben acreditar estar calificados para ocupar un cargo judicial, y un número apropiado de los miembros deben ser economistas o abogados con experiencia y pericia acreditable.

La Dirección del Tribunal Federal de Cuentas está a cargo de un presidente y de un vicepresidente, ambos electos por las dos cámaras del parlamento pero propuestos por el presidente de la República Federal de Alemania, el cargo de ambos será de 12 años y no es renovable. El Presidente también funge como jefe de la Oficina Federal de Auditoría, eso lo hace la máxima autoridad en la materia, tiene la responsabilidad general del desempeño de la misión de la institución; preside la Junta de Gobierno y puede presidir las juntas de división bajo su jurisdicción según lo acordado entre él y el vicepresidente; además, los otros miembros de la Oficina Federal de Auditoría son nombrados a propuesta suya. En lo que respecta al vicepresidente, tiene facultades de representación del presidente, éste último puede hacer delegación de facultades en su favor, y se coordinan en cuanto a la gestión de las labores de las divisiones.

Los Informes del *Bundesrechnungshof* contienen los resultados obtenidos del proceso de fiscalización y los envía a los correlativos responsables de la entidad fiscalizada a efecto de iniciar una audiencia para que los interesados ejerzan sus derechos y manifiesten alegatos dentro de un plazo determinado. Es de mencionar que estos resultados pueden ser comunicados a otros organismos,

incluyendo a la Comisión de Presupuestos del *Bundestag* y al Ministerio Federal de Hacienda, siempre que el Bundesrechnungshof lo considere necesario, ya que esta entidad, además de su facultad fiscalizadora, se rige por una ideología de protección y previsión de los recursos federales.

En el ejercicio de sus facultades, el Bundesrechnungshof puede hacer uso de los siguientes instrumentos:

1.- Cartas de auditoría, las cuales son remitidas a las entidades fiscalizadas basándose en las observaciones que realiza en su fiscalización. El Bundesrechnungshof asiste a los Poderes ejecutivo y legislativo, no sólo mediante la formulación de recomendaciones incluidas en las cartas de auditoría y en el Informe Anual, sino sobre todo emitiendo comentarios escritos u orales acerca de asuntos de actualidad sobre ciertos proyectos legislativos o compras públicas de gran envergadura financiera, o prestando asesoramiento durante la elaboración del presupuesto.<sup>101</sup>

2.- El Informe Anual, ya que cada año se obtienen resultados de auditoría, con este informe, el Parlamento aprueba la gestión presupuestaria del Gobierno; y en una rueda de prensa, el Presidente de Alemania presenta el Informe Anual al público.

3.- Informes Especiales, sirven para hacer públicos los resultados de auditoría de especial trascendencia a las Cámaras Legislativas y al Gobierno Federal. Es de mencionar que en estos informes, el personal del Bundesrechnungshof trabaja bajo una ideología de responsabilidad con respecto al parlamento y al público, buscan obtener estrategias que hagan rendir el dinero de los contribuyentes, promueven la transparencia pero siempre tomando en cuenta la protección de los derechos de privacidad y los intereses públicos. En estos informes el Bundesrechnungshof habrá de pronunciarse sobre el control del los ingresos, gastos, compromisos de gastos, el patrimonio y las deudas de la Federación, su competencia fiscalizadora se extiende a medidas que puedan

---

<sup>101</sup> Información disponible en:  
<https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/aufgaben/funktionen>

tener repercusiones financieras, incluso cuando estas medidas aún no hayan generado ingresos ni gastos (como por ejemplo, en el marco de un proyecto de privatización, el procedimiento de adjudicación a una empresa de un contrato de consultoría y asistencia).

4.- La acción administrativa, la cual consiste en una serie de medidas individuales, especialmente cuando se trata de proyectos de trascendencia; aquí el Bundesrechnungshof está facultado para controlar cada una de estas medidas individuales, lo que permite detectar y subsanar lo más pronto posible las irregularidades.<sup>102</sup> Esto da paso al uso de facultades discrecionales en cuanto a sus actuaciones fiscalizadoras, en el sentido de que decide de manera independiente sobre la programación y las formas de auditoría, por ende, las entidades fiscalizadas están obligadas a entregarle sin reservas la documentación y datos que les requiera el citado tribunal, pudiendo incluso, concentrarse en ciertos temas. Esta facultad discrecional resulta beneficiosa ya que hace valer la participación ciudadana, pues puede versar sobre las observaciones formuladas por los gobernados, así como las que haya obtenido por medios de comunicación, y en las que considere cuestiones trascendentes susceptibles de vulnerarse.

Por último, tenemos que hacer mención de que el Bundesrechnungshof respeta las decisiones políticas, pero puede pronunciarse en el sentido de informar respecto de la factibilidad de esas decisiones políticas y cuáles serían sus consecuencias, ello con el fin de que las decisiones, en su caso, sean reconsideradas, pues como se señaló, la entidad fiscalizadora busca dar valor y rendimiento a los ingresos federales.

El Bundesrechnungshof está compuesto por nueve divisiones, a manera de desglose se presenta un organigrama que describe funciones generales de cada una:<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Información disponible en:

<https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/pruefungsverfahren>

<sup>103</sup> Información disponible en:

<https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/pruefungsverfahren/las-conclusiones-fiscalizadoras-del-tribunal>

**División 1.** Está a cargo de la guía de auditoría, la ley presupuestaria y la auditoría de los estados federales anuales.

**División 4.** La auditoría se centra en la gestión, la infraestructura y el desarrollo activos de defensa.

**División 7.** La División examina la gestión financiera del Ministerio Federal, así como la cartera y los servicios del Ministerio Federal.

**División 2.** Se centra en los departamentos gubernamentales de Construcción y Medio Ambiente.

**División 5.** Cubre el presupuesto de transporte federal y la infraestructura de transporte.

**División 8.** Está a cargo de la auditoría del presupuesto del Ministerio Federal de Finanzas, cuestiones relacionadas con la Unión Europea y los derechos de aduana.

**División 3.** Audita al Ministerio Federal de Asuntos Económicos y Energía, al Ministerio Federal de Educación e Investigación y al Ministerio Federal de alimentos y agricultura.

**División 6.** Audita los presupuestos del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministerio Federal de Asuntos de la Familia, personas de la Tercera Edad, y al Instituto Federal de Empleo.

**División 9.** Audita al Ministerio Federal de Salud, así como a las instituciones de seguridad social.

Para conocer un poco más estas divisiones, se presenta un resumen de éstas:

### **División I - Servicios Corporativos y cuerpos constitucionales**

Esta División se encarga de las cuestiones de deuda pública y sobre la estabilidad del mercado financiero, tiene bajo su cuidado la Ley Presupuestaria y la auditoría de las declaraciones federales anuales, además, da cuenta a las dos Cámaras del Parlamento y al Gobierno Federal.

### **División II - Obras públicas, ambiente, bienes raíces, y relaciones exteriores**

Sus labores versan sobre las entidades responsables de las obras públicas, el medio ambiente, la conservación de la naturaleza y la seguridad nuclear, los asuntos exteriores y la cooperación y el desarrollo económicos.

### **División III - Economía nacional, investigación, seguridad alimenticia, accionistas federales, e instituciones bancarias:**

Tiene por objeto auditar al Ministerio Federal de Asuntos Económicos y Energía, al Ministerio Federal de Educación e Investigación y el Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura, los cuales gestionan una gran parte de las subvenciones federales. Además, analiza las participaciones federales en empresas como las empresas de telecomunicaciones, ferrocarriles y los aeropuertos. También se encarga de realizar auditoría al Banco Federal alemán, a los bancos federales de promoción y a la Autoridad Federal de Supervisión Financiera.

### **División IV – Defensa**

Esta División audita el presupuesto de defensa, lo que implica fiscalizar el sector militar, así como lo relativo a la gestión organizativa, los recursos humanos, la

infraestructura, el desarrollo, adquisición, uso y disposición de activos de defensa.

### **División V – Transporte e infraestructura**

Esta División está abocada a revisar el presupuesto de transporte federal y la correlativa infraestructura; por lo tanto, analiza ferrocarriles federales, vías fluviales federales, así como carreteras federales, el sector aeronáutico y también el aeroespacial. La división también cubre asuntos de movilidad futura, como conducción automatizada y conectada, unidades alternativas y combustibles. La auditoría de los gastos federales para la infraestructura digital también está dentro de su competencia, incluso, el despliegue de banda ancha.

### **División VI – Empleo, seguridad social y gastos del personal**

La División VI audita la partida presupuestal asignada al Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales, al Ministerio Federal de Asuntos de la Familia, Personas de la Tercera Edad, Mujeres y Jóvenes; y al Instituto Federal de Empleo. Puede pronunciarse también respecto de la viabilidad del otorgamiento de los beneficios básicos de seguridad para los solicitantes de empleo, la promoción del empleo y la participación en la vida laboral, así como las subvenciones de apoyo social, tales como los beneficios básicos de seguridad para las personas mayores, las pensiones para los beneficiarios con una capacidad de ingresos reducida, y los beneficios de compensación social.

### **División VII - Asuntos de Interior y gestión organizacional**

Aquí el acento recae en asuntos de seguridad interna, la gestión financiera del Ministerio Federal del Interior, y sobre la Cancillería Federal y sus servicios. Esta División estableció en 2017 la Unidad de Auditoría de Proyecto, la cual realiza auditorías de todas las medidas relacionadas con políticas adoptadas por el

Gobierno Federal respecto a los refugiados y solicitantes de asilo. Es de señalar que sus facultades auditoras alcanzan lo relativo a las tecnologías de comunicaciones y al procesamiento de datos digitales.

### **División VIII - Ministerio Federal de Finanzas; Impuestos; Aduanas y la Unión Europea**

El trabajo de esta división es de suma importancia, ya que se hace cargo del presupuesto del Ministerio Federal de Finanzas, de las finanzas relativas a la Unión Europea, y los derechos de aduana e ingresos fiscales. La mayor parte de los ingresos federales son auditados en su competencia, y son los obtenidos por el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre la renta corporativa, y el impuesto sobre el volumen de negocios.

### **División IX - Salud Pública, pensiones, rehabilitación, seguro de cuidado a largo plazo**

Esta División audita al Ministerio Federal de Salud y a todas las instituciones gubernamentales de seguridad social. Se ocupa principalmente del sistema legal de seguro de salud, el plan de pensiones y el seguro de accidentes, incluida la rehabilitación. Además, la División es responsable de auditar los pagos de indemnización realizados por el Gobierno Federal de conformidad con sus disposiciones legales.

Alemania y México tienen algo en común, ambos países quedaron debilitados y divididos después de conflictos bélicos, ambos trataron de imponer estabilidad económica a través de instituciones fiscalizadoras dotadas de libertad operativa, de autonomía en distintos niveles. Las entidades fiscalizadoras de ambos países constituyen órganos consultivos en materia de planeación y finanzas, no gozan de efectos vinculatorios, se auxilian de otras instituciones relacionadas a la transparencia en la rendición de cuentas, se nutren de los resultados emitidos por la INTOSAI; las facultades de su personal, los principios que rigen a ambas instituciones (transparencia, legalidad e independencia), las facultades de

ambas entidades fiscalizadoras, ya sea en la planeación y en la erogación de los recursos federales; y las herramientas disponibles en materia de auditorías hacen que ambas entidades fiscalizadoras guarden una política y estructura de trabajo muy parecida; sin embargo, lo que constituye la diferencia entre ambas es la directriz constitucional – fundamental (*die Würde*); los contextos sociales, políticos, económicos y jurídicos (un ejemplo es que en Alemania no hay un concepto de la “institucionalidad”, es decir, no hacen diferencia entre el servidor público y la institución de la que forma parte para efectos de responsabilidades); la posición del *Bundesrechnungshof* fuera de los tres poderes de la Unión, y la independencia que goza el Tribunal Federal de Cuentas respecto de posibles injerencias, es decir, la autonomía opera en diferentes grados, ya que en el caso de México, la Auditoría Superior de la Federación, de manera formal la mantiene en coordinación con el poder legislativo, pero de manera material, existe un impedimento del pleno ejercicio de sus facultades por parte de la Comisión de Vigilancia y por una Delegación de ésta. El personal de la Auditoría Superior de la Federación no cuenta con una libertad en sus actividades como el *Bundesrechnungshof*, en el caso de México, el titular de la Auditoría Superior de la Federación depende de la Comisión de Vigilancia, las facultades discrecionales de dicha Comisión claramente son un obstáculo a la facultad de autodeterminación y gestión de operaciones. Resulta abismal la variedad y complejidad de estas diferencias entre ambos sistemas fiscalizadores, lo que nos lleva a realizar una reflexión en el concepto de autonomía.

## **CAPÍTULO IV**

### **LA AUTONOMÍA QUE REQUIERE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

## I. Concepto de Autonomía.

La propuesta del presente trabajo postula como solución a la problemática planteada, el ejercicio de las facultades de la Auditoría Superior de la Federación de manera plena y libre de injerencias a través de una autonomía constitucional inspirada en el modelo alemán de la garantía institucional, por ende, procedemos a analizar el tema de la autonomía.

Al tratar el tema de la autonomía y su relación con la Auditoría Superior de la Federación debemos tener presente el objetivo, naturaleza y grado de importancia de la máxima entidad fiscalizadora; ser garante de la legitimación del Estado a través de la revisión del gasto público, la revisión del cumplimiento de las finalidades de los programas presupuestales, elaboración de propuestas para mejorarlos, y recomendaciones en materia de asistencia social e inversión; ello para cumplir con un requisito de representatividad y seguridad jurídica en favor de los gobernados. La representatividad y la seguridad jurídica, tareas de la Auditoría Superior de la Federación, necesariamente crean un acercamiento de la entidad fiscalizadora con actores políticos, respecto de los cuales la Auditoría Superior de la Federación debe mantener cierta distancia en aras de mantenerse libre de injerencias en el ejercicio de sus facultades, por ende, lo primordial es comenzar por dilucidar el concepto de autonomía.

El término “*Autos*”, por sí mismo, y “*Nomos*”, ley; implican la capacidad de una persona, grupo, o entidad del Estado para darse sus propias normas.<sup>104</sup> En el caso del Derecho, el significado de la palabra es potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propio. En un contexto histórico, los griegos llamaban “*autonomoi*” y los romanos “*autonomi*” a los estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero.<sup>105</sup> Cesar Astudillo afirma que la autonomía es un atributo que puede estar reconocido por la constitución, la ley o por algún decreto, pero si esta fundada en una constitución, entonces esa autonomía se

---

<sup>104</sup> Información disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1091/3.pdf>

<sup>105</sup> Información disponible en: <https://conceptodefinicion.de/autonomia/>

encuentra garantizada de la mejor manera posible.<sup>106</sup> La concepción etimológica sugiere que la autonomía deriva del griego “*αυτοσ*”, propio, mismo; y de “*νομος*”, norma, ley, “*αυτονομία*”.<sup>107</sup>

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, habla sobre la importancia de la autonomía de diferentes órganos del Estado y aún dentro del propio gobierno, como parte fundamental del Estado, parece obedecer a un esfuerzo por salvaguardar el ejercicio de las facultades de las instituciones públicas de la irrupción del poder avasallador de la autoridad política; el poder legislativo resalta la importancia de establecer un límite a la injerencia política en cuestiones de índole primordial para el buen funcionamiento del Estado y de cómo es necesario superar el paradigma de jerarquías y subordinación que no responde al dinamismo social, de tal suerte que resulta necesario un nuevo esquema que supere el modelo piramidal que deja todo al arbitrio de alguna cúpula; la respuesta fue el régimen de la autonomía.<sup>108</sup>

El concepto de autonomía tiene su precedente positivado en la ley Fundamental para la República Federal Alemana, de fecha 23 de mayo de 1949. En esta ley, el Tribunal Constitucional Federal de Alemania se constituía como un organismo con las más amplias facultades las cuales ejercía de manera libre y autónoma respecto de las demás autoridades. Se requirió esclarecer la posición constitucional del Tribunal Constitucional Federal dentro de su sistema jurídico, lo que se realizó a través del informe del status del Tribunal Constitucional; un documento que implica gran relevancia porque deriva la posición constitucional del órgano en cuestión sobre la base de la autonomía que le garantiza la Constitución, y porque a partir de ese documento se desprenden las principales vertientes en que la propia autonomía se manifiesta.

---

<sup>106</sup> Ackerman M, John y Astudillo, Cèsar, *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, 2009, p. 51 y 52.

<sup>107</sup> GASCA PLIEGO, EDUARDO Y PIÑA LIBIEN, HIRAM RAÚL, *Diccionario de términos Jurídico-Universitarios*, primera edición, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2010. P 12.

<sup>108</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA “BELISARIO DOMÍNGUEZ”, *Modernidad, Gestión Pública y Autonomía de Gestión*, Dirección General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública, LX Legislatura, México. 2008, p. 3.

El artículo 1º de la Ley del Tribunal Constitucional Federal (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht) prescribe que “*El Tribunal Constitucional Federal es un tribunal autónomo e independiente del resto de órganos constitucionales*” (*Das Bundesverfassungsgericht ist ein allen übrigen Verfassungsorganen gegenüber selbständiger und unabhängiger Gerichtshof des Bundes*). En ese orden de ideas, siguiendo la posición dominante que se fue formando en la comisión parlamentaria, el legislador consideró que el Tribunal Constitucional Federal, que solo dicta y solo debe dictar derecho, y al que se le ha dotado con todas las garantías, es el máximo ente jurisdiccional de la Federación; su incorporación a la vida del Estado debe servir para completar y asegurar el Estado de derecho; por lo que se hace necesario asentar esta perspectiva, del Tribunal Constitucional Federal como un auténtico y puro ente jurisdiccional, una institución que se eleva sobre el ámbito de la política, dato que lo diferencia del resto de tribunales, incluidos los superiores.<sup>109</sup>

En este informe, de fecha 27 de junio de 1952, el Tribunal Constitucional Federal corrobora y aclara su posición como órgano constitucional en un memorando de Estado que determinó que la autonomía de los órganos constitucionales se desarrolla en tres vertientes:

1. Autonomía organizativa.
2. Autonomía presupuestaria.
3. Autonomía normativa.

1. Autonomía organizativa.

Esta forma de autonomía supone la capacidad de un órgano constitucional para determinar su estructura y organización interna; su capacidad se refleja en dos subtipos de autonomía:

- 1.1.- La autonomía gubernativa.

---

<sup>109</sup> Informe del parlamentario MERKATZ del Bundestag, Primer periodo de sesiones, Vol. 6, p. 4218.

La autonomía gubernativa representa la capacidad de un órgano para ejercer el autogobierno. Esta manifestación se expresa, fundamentalmente, en la posibilidad de crear órganos y subórganos al seno de la institución, de tener un personal propio para el cumplimiento de sus funciones, y en la necesidad de que todos los cargos con funciones de dirección y gobierno dentro de la misma sean elegidos en el seno del propio órgano, bajo criterios de selección y contratación internos, sin que exista algún tipo de interferencia exterior en el nombramiento de sus funcionarios. También en la aptitud para encomendar nuevas tareas a sus órganos, subórganos y a su personal, además de las estipuladas en la ley.

#### 1.2.- La autonomía administrativa.

La autonomía administrativa se configura como garantía para el desarrollo independiente de las funciones del órgano constitucional, que presupone la especialidad en su administración por su status jurídico y la función que desempeña.<sup>110</sup>

Esta autonomía significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública; goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por ley, lo que supone la capacidad de emprender la acción administrativa de manera independiente y sin ninguna interferencia de un agente u órgano de poder externo.

Aunado a esto, la especialidad de la administración del órgano autónomo emana en buena medida de las cualidades de sus funcionarios, ya que el rigor técnico demanda la función del órgano requiere perfiles objetivos, imparciales e independientes.

La especialidad de la administración del órgano autónomo se observa en tres aspectos principales:

a) En el régimen jurídico y los mecanismos para la selección de su personal.

---

<sup>110</sup> *Ibidem*, pp 9 y 10.

- b) En su régimen retributivo.
- c) En su sistema disciplinario.<sup>111</sup>

## 2. Autonomía presupuestaria.

La autonomía presupuestal implica la capacidad del órgano constitucional para determinar por sí mismo los montos económicos necesarios para cumplir con las atribuciones que tiene constitucionalmente conferidas, para gestionarlos de manera independiente de conformidad con su objeto, y para fiscalizarlos a través de órganos y procedimientos propios.

Esta vertiente de la autonomía se divide en tres subtipos:

- 1.- Autonomía de determinación presupuestal.
- 2.- Autonomía de gestión.
- 3.- Autonomía de fiscalización del gasto.<sup>112</sup>

2.1 La autonomía de determinación presupuestal supone una plena capacidad para establecer el presupuesto del organismo de conformidad con sus estructuras y cometidos, sin que ningún órgano externo pueda interferir en su conformación y posterior presentación ante las instancias de decisión correspondientes.

Esta capacidad impide que el presupuesto de dichas instituciones pueda ser condicionado en su diseño y formulación, o modificado de forma previa por los órganos de intermediación hacendaria dependientes del Gobierno, lo cual quiere decir que, en principio, los órganos de gobierno se encuentran vinculados por el contenido del presupuesto que se les presenta, teniendo que limitarse a incorporarlo en sus términos al Presupuesto de Egresos sin modificación alguna.

---

<sup>111</sup> *Idem*, p. 11.

<sup>112</sup> *Idem*, p. 12.

2.2 La autonomía de gestión supone un ámbito de libertad conferido a una institución para que pueda ejecutar su presupuesto con miras a cumplir debidamente con el objeto para el que fue creada, para que pueda ejercer sus facultades y alcanzar los objetivos y metas estipulados en las normas que la regulan. Esto significa conferir al órgano suficientes atribuciones para que puedan elegir y realizar sus propios objetivos constitucionales, administrativos o económicos, al margen de cual haya sido la fuente de su presupuesto.

Esta característica se vincula con la autonomía presupuestaria y el ejercicio del gasto en la medida en que confirma la plena capacidad de una institución para disponer de sus recursos presupuestales, con base en criterios propios vinculados al cumplimiento de su objeto, sus fines y funciones. Destacan la autoridad para definir, en concordancia con su vertiente organizativa, el tamaño de su estructura burocrática; para determinar los montos de las remuneraciones y prestaciones de sus funcionarios y empleados; para decidir la adquisición de bienes y servicios, entre otras, que se lleven a cabo con los criterios de eficiencia, eficacia y transparencia, previamente establecidos. De esta forma, se impide que el ejercicio de la gestión financiera, una vez aprobado el presupuesto, se encuentre limitado por instrucciones u observaciones de cualquier entidad externa.

2.3 La autonomía de fiscalización parte de la necesidad de que sea el propio órgano quien determine, gestione y administre sus recursos, y el que deba fiscalizarlos a través de órganos técnicos y especializados que dependan orgánicamente de la institución.

La importancia de la autonomía presupuestal no consiste en los montos económicos de las partidas aprobadas, sino fundamentalmente en que se erige como una condición necesaria para conseguir la independencia de un órgano en relación con los poderes tradicionales. En este sentido, implica una elemental garantía de independencia institucional.

### 3. Autonomía normativa

La autonomía normativa en relación a los órganos constitucionales implica, en términos generales, la potestad para darse sus propias normas; es decir, la capacidad que se les confiere para ordenar y regular su propia organización, su funcionamiento y los procedimientos de que se vale para el ejercicio de sus atribuciones. Su manifestación más evidente consiste en la atribución de una potestad reglamentaria, cuyos productos, reglamento interior, lineamientos y acuerdos, deben sujetarse al mismo procedimiento de publicación del resto de las normas jurídicas estatales.

La producción normativa de un órgano constitucional no representa solamente la capacidad de establecer normas de autoorganización con efectos internos, cuya eficacia vincule en exclusiva a los órganos y funcionarios de la institución; por el contrario, son normas con efectos externos que vinculan no sólo al órgano que los produce sino a todos aquellos entes o personas que por la función desarrollada por el órgano, mantienen un conjunto de relaciones institucionales con él. Son normas que no necesitan sanción o promulgación, ni ser refrendadas o ratificadas por ningún otro órgano del Estado. Por el órgano del que emanan, en muchas ocasiones se les confiere un rango jurídico igual al de la ley.

El ámbito de actuación de la potestad normativa alcanza la autonomía organizativa y presupuestal en función de que cualquier capacidad de decisión que se derive de ellas debe estar adecuadamente regulada a través de normas jurídicas.<sup>113</sup>

En ese sentido, es posible señalar que dicha autonomía se divide en distintos subtipos, sin dejar de destacar la notable proximidad existente entre ellas:

- 1.- Autonomía organizativa
- 2.- Autonomía funcional
- 3.- Autonomía procedimental

---

<sup>113</sup> *Idem*, p. 14.

1.- La autonomía organizativa representa la prerrogativa conferida a un órgano para que mediante normas propias, proceda a la estructuración orgánica de la institución, en las vertientes de gobierno y administración señaladas líneas atrás, de conformidad con lo estipulado por la Constitución y la Ley.

2.- La autonomía funcional es una potestad próxima a la autonomía organizativa, en tanto concede a un órgano la posibilidad de regular su funcionamiento interno al margen de cualquier interferencia exterior que pudiera encaminarse justamente a impedir su adecuada funcionalidad. La proximidad es notoria desde el momento en que se advierte que toda norma dirigida a crear o regular órganos de gobierno internos debe estar acompañada de normas adicionales que señalen las atribuciones que se les confieren para la adecuada realización de sus tareas.

Esta característica es relevante en virtud que permite que sea el propio órgano el que, teniendo en cuenta las expectativas constitucionales a satisfacer, busque la mejor manera de regular sus atribuciones con el objetivo de fijar las condiciones más óptimas para la realización de sus fines y funciones, de conformidad con la Constitución y la Ley.

3.- La autonomía funcional es la condición necesaria para determinar la existencia de una autonomía procedimental. La primaria regulación que la Constitución y la ley hacen de las funciones que competen al órgano constitucional, conduce a dejar en manos del propio órgano la regulación puntual de los mecanismos o procedimientos bajo los cuales habrá de cumplir con sus tareas sustanciales. Si el órgano realiza funciones de control, y la Constitución y la ley le especifican las líneas maestras de los procedimientos de control a su cargo, la autonomía normativa del órgano le confiere la posibilidad de completar dicha regulación con el objeto de cumplir con sus atribuciones de manera altamente técnica y especializada.

Por otra parte, doctrinariamente, el concepto de autonomía fue referido por el jurista austriaco Jellinek, quien hace una distinción entre “órganos directos” y “órganos indirectos” del Estado:

*Le persone che adempiono la funzioni di organi dello Stato sono a ciò chiamati o direttamente dalla costituzione, in quanto questa fa loro acquistare ipso jure la posizioni di organi in conseguenza di certi fatti giuridici, ovvero diventano organi in conseguenza di una commissione di diritto pubblico che abbiano ricevuta da un órgano diretto. In eió consiste la distinzione fra organi diretti e indiretti, distinzione che riflette pero soltanto la situazione degli individui per quanto attiene alla logro qualità di organi, non la quealítá di organo per se stessa.<sup>114</sup>*

El citado profesor de la universidad de Heidelberg diferencia entre personas que desempeñan las funciones de órganos del Estado llamadas directamente por la constitución, mientras que los indirectos solo realizan funciones de derecho público, es decir, de interés general, bajo atribuciones que no derivan directamente de la Constitución, sino de un órgano directo.

Los anteriores constituyen los antecedentes doctrinarios e institucionales más importantes respecto del concepto de autonomía, los cuales son vitales para efecto de desarrollar el concepto a través de la legislación y de los llamados órganos constitucionales autónomos y órganos de relevancia constitucional. En el caso de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconocen dos tipos de autonomía; la autonomía constitucional, y la autonomía de relevancia constitucional o técnica y gestión, la cual atañe a la Auditoría Superior de la Federación.

Respecto de la Autonomía constitucional, el doctor Cárdenas Gracia define a las instituciones con esta autonomía como aquellas instituciones que están dotadas de patrimonio propio y personalidad jurídica, no se encuentran adscritos a ninguno de los poderes tradicionales, y en la materia de su competencia, son

---

<sup>114</sup> JELLINEK, GIORGIO, *Sistema dei diritti pubblici subbietivi*, Milano, Societa editrice libraria, 1912, p. 488. *Las personas que desempeñan las funciones de órganos del Estado están llamadas a hacerlo o directamente por la constitución, ya que esto les hace tomar las posiciones de los órganos como resultado de ciertos hechos jurídicos, o se convierten en órganos como resultado de una comisión de derecho público que haber recibido de un cuerpo directo. Esta es la distinción entre órganos directos e indirectos, una distinción que refleja solo la situación de los individuos con respecto a la calidad logística de los órganos, no la calidad del órgano en sí.*

máxima autoridad.<sup>115</sup> Asimismo, André Buttgenbach señala que “*la autonomía técnica del servicio público reside en el hecho de que aquellos que se benefician, no están sometidos a las reglas de la gestión administrativa que son, en principio, aplicables a todos los servicios centralizados del Estado*”.<sup>116</sup>

Ahora bien, el artículo 79 constitucional prescribe que la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley; ahora bien, aplicando la interpretación sistemática, funcional y correctora (apelando a los argumentos a fortiori y de analogía), podemos extender el significado de la autonomía técnica y de gestión, ya que es la misma constitución la que nos prevé las herramientas para ello, pues prescribe que la Auditoría Superior de la Federación “*gozará de igual consideración en lo concerniente a su organización interna, funcionamiento, y resoluciones*”, por ende, se colige que son cinco ámbitos concretos en los que se proyecta el concepto de autonomía, son autonomía técnica, autonomía de gestión, autonomía organizativa, autonomía funcional y autonomía decisoria.<sup>117</sup>

Así, tenemos que la Constitución distingue una autonomía plena de una autonomía parcial, y por tanto, limitada a cinco rubros; la primera aparenta una paridad jerárquica con otros órganos constitucionales, y su estructura se dicta desde la propia constitución, y se considera pieza indefectible del Estado. Aquellos órganos que no alcanzan a cubrir todas estas características, son llamados órganos de relevancia constitucional, pues ostentan una posición media entre los órganos autónomos y los entes públicos federales.

---

<sup>115</sup> CÀRDENAS GRACIA, JAIME, Una constitución para la democracia, México, UNAM, 1996, p. 244.

<sup>116</sup> BUTTGENBACH, ANDRÉ, *Manual de droit administran*, citado por Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, 14ª edición, México, Porrúa, 1988, p. 730.

<sup>117</sup> Información disponible en:

[https://www.asf.gob.mx/uploads/78\\_Estudios\\_sobre\\_la\\_percepcion\\_de\\_la\\_ASF/InslnvJurcomp.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/InslnvJurcomp.pdf) pp 38-39.

La autonomía constitucional de los órganos del Estado designa un conjunto de "propios poderes" de naturaleza constitucional, cuya fuente directa es la Constitución.<sup>118</sup> Tal conjunto de propios poderes importa un conjunto de funciones y atribuciones, que entrañan entre otros poderes jurídicos, una potestad de autonormación, y el ejercicio de tales poderes con independencia en los cuadros orgánicos del Estado.

Es bien sabido que son tres las funciones primordiales del Estado, la legislación, la ejecución y la jurisdicción; no obstante, esta separación de poderes ha ido evolucionando en el devenir de la historia en razón de los valores latentes de las sociedades, requiriendo así la adopción de nuevas medidas que amparen las necesidades que van más allá de las funciones tradicionales del Estado antes señaladas, ya que la complejidad, y especialización de estas labores que escapan de la estructura básica de funciones estatales, requieren una evolución de la teoría de la separación de poderes, dando paso a instituciones que coadyuven con las tareas del Estado, y por ende, habrán de coordinarse y situarse a la par de estos poderes primordiales dada la importancia de las tareas que les son asignadas correlativamente. Además, la legitimación del Estado entró en decadencia derivado del partidismo, ideologías, y actos de corrupción que hacen de la seguridad jurídica, el elemento vulnerable de una sociedad. Se requería de un sistema institucional que dejará fuera del alcance de estos factores negativos, las tareas encomendadas al Estado.

A lo anterior, Germán Bidart Campos señala que respecto de los miembros que integran los órganos constitucionales autónomos, *"no pueden ser removidos por las demás autoridades de forma arbitraria e inconsulta, son independientes de los partidos políticos (al menos formalmente) y grupos fácticos, lo que les otorga una autonomía decisoria digna de ser destacada. Dicha autonomía se expresa en la capacidad de emitir regulaciones propias hacia la sociedad y los sectores específicos, vinculados con su actuación, y, a su propio interior, la posibilidad de autoorganizarse de la forma más adecuada para cumplir sus fines específicos..."*

---

<sup>118</sup> Ambrosini, G., *Un tipo intermedio di Stato tra 1 unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, Rivista de Diritto Pubblico, Roma, 1933, p. 93.

*No obstante, la dinamización que los partidos políticos le han conferido a la vida pública, y la aparición de funciones estatales atípicas que no logran ubicarse plenamente en uno de los tres grandes rubros del ejercicio del poder, han sugerido la instauración de nuevos órganos estatales, situados al margen de la división tradicional de poderes, y dotados de plena autonomía organizativa, de gestión y normativa para garantizarles un espacio de actuación institucional ajeno a interferencias, y propiciar el ejercicio de sus atribuciones desde criterios eminentemente técnicos y especializados, y al margen de consideraciones de tipo político. Estos órganos, de conformidad con sus características concretas han sido denominados “órganos constitucionales autónomos” u “órganos extrapoder”.<sup>119</sup>*

Así, tenemos que la creación de los órganos constitucionales autónomos se justificó por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público, lo que motivó su establecimiento en los textos constitucionales dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcanzaran los fines para los cuales se habían creado, esto es, para que ejerzan una función propia del Estado, que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

Los órganos constitucionales autónomos son establecidos directamente por la Constitución, participan en la formación de la voluntad estatal pero no son soberanos; su autonomía responde a una doble dimensión; autonomía respecto de las demás instituciones de gobierno para crear normas sin la participación de aquéllas, y autonomía en lo interior para pronunciarse respecto de su propia normatividad, ello en sinergia a la coherencia constitucional.<sup>120</sup> *“Tienen la gran ventaja de poder decidir autónomamente su forma de gobierno o gobernanza corporativa, definir el conjunto de materias específicas de decisión, y las normas*

---

<sup>119</sup> BIDART CAMPOS, GERMÁN, *El derecho constitucional del poder*, Tomo I, Buenos Aires, Ediar, 1967, p. 129.

<sup>120</sup> LABARDINI INZUNZA, ADRIANA, Conferencia magistral presentada en el Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. *Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos*, Guadalajara, 2015, p. 197.

*de procedimiento para validar la coerción institucional y técnica de las decisiones*".<sup>121</sup>

Los órganos autónomos no están subordinados y no dependen de los órganos tradicionales, lo que implica una situación de independencia relativa. Los órganos constitucionales autónomos pueden ser independientes en distintos grados, según se observen sus diferentes dimensiones constitutivas. El hecho de ser establecidos por la Constitución, con independencia de los otros poderes del Estado (autonomía orgánica y funcional), el establecimiento puntual de atribuciones (autonomía técnica), la capacidad de regularse a sí mismos (autonomía normativa), la posibilidad de establecer sus necesidades presupuestales y administrativas (autonomía financiera y administrativa), y el establecimiento de un sistema detallado de relaciones y de controles que la relacionen con otros órganos gubernamentales (coordinación y control), definen a la autonomía plena.<sup>122</sup>

Ahora bien, es muy importante señalar lo que postula el doctor Cárdenas Gracia respecto de que los órganos constitucionales autónomos, el celebre tratadista señala que los órganos constitucionales autónomos también lo son respecto de los partidos políticos, "*Son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder*".<sup>123</sup> Este punto es realmente necesario recalcar, pues esta característica justifica con profundidad la creación de este tipo de instituciones, *a fortiori*, que la Auditoría Superior de la Federación ejerce facultades de corte técnicas especializadas en la materia de fiscalización que si bien es cierto deben cumplir con un elemento de representatividad, la coordinación con otro poder debe ser jurisdiccional y especializada, y no así política y de dominio. La autonomía respecto de los partidos políticos implica que sus integrantes sean funcionarios técnicos, de reconocido prestigio, pero sin

---

<sup>121</sup> Información disponible en: <http://www.opam.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/9no-Congreso-OPAM.pdf>.

<sup>122</sup> UGALDE CALDERÓN, FILIBERTO VALENTÍN, *Órganos Constitucionales Autónomos*, Revista de la Judicatura Federal, 2010, pp. 255 y 256.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 244.

afiliación política; esto es, que estén en posibilidades de ejercer una representación social, no así una representación política.

De lo anterior se deriva otra característica importante de los órganos constitucionales autónomos; su origen no es de naturaleza democrática, es decir, la designación de sus integrantes no es el producto de una elección popular. Por lo tanto, aunque no ejercen una representación democrática pueden ampliar la representación social, en este caso, a través de la fiscalización dan cabida a la garantía de seguridad jurídica y el derecho fundamental del acceso a la información.

Hasta ahora los comunes denominadores de los órganos constitucionales autónomos son la vinculación directa a la constitución; no subordinación sino coordinación con los poderes fundamentales; tareas especializadas que por su complejidad requieren la modificación de la estructura básica de los poderes de la unión, no como destrucción de la teoría sino como su evolución; protección y cumplimiento de derechos fundamentales en el ejercicio de sus funciones; una finalidad social y no así una democrática; integración no basada en elección popular, por ende, libre de intervencionismos políticos, pues su génesis deviene de la necesidad de restaurar la legitimidad del Estado; autodeterminación normativa, orgánica, funcional, técnica, presupuestaria, de coordinación y de control.

Continuando con nuestro análisis sobre las autonomías prescritas en la Constitución, procedemos al estudio de lo que pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El 22 de mayo de 2006 la Suprema Corte de Justicia resolvió la controversia constitucional 32/2005, la cual fue promovida por el municipio de Guadalajara, Jalisco, en contra de la resolución del Congreso de Jalisco y del gobernador de la entidad, en referencia a una serie de actos jurídicos entre cuyos efectos estuvo la creación de un órgano constitucional autónomo denominado "*el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco*".

La Suprema Corte reconoce en dicha controversia que la Constitución no prevé ni regula la creación de órganos constitucionales autónomos, a pesar de que los mismos existen y son jurídicamente aceptados; y señaló que los objetivos últimos de los órganos constitucionales son garantizar los derechos fundamentales y controlar la acción de los poderes clásicos del gobierno, a través de la acción de entes ajenos a la influencia de distintos grupos sociales.

Tenemos aquí un referente excepcional para fundamentar los requisitos de idoneidad que debe reunir un órgano constitucional autónomo, pues si bien es cierto que no hay regulación en su creación, lo cierto es que existen, son aceptados, tienen una misión específica fundamentada en derechos fundamentales, y requieren mantenerse libre de influencias de grupos sociales.

Continuando con el criterio de la Corte, ésta señala además que los órganos constitucionales autónomos surgen con motivo de una nueva concepción del poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que sin perder su esencia, ahora se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, para hacer más eficaz, el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

Su creación se justificó por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público, por virtud de la excesiva influencia que éstos recibían de intereses económicos, religiosos, de partidos políticos y de otros factores reales de poder, que habían perjudicado los derechos alcanzados hasta ese momento en beneficio de la clase gobernada, lo que motivó su establecimiento en los textos constitucionales dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcanzaran los fines para los cuales se habían creado, esto es, para que ejerzan una función propia del Estado, que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

Que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal, se reitera, radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales; y a pesar de que no existe una regulación que verse sobre la existencia de los órganos constitucionales autónomos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que las características esenciales que se desprenden tienen dichos órganos son:

- a) Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- b) Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
- d) Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

La Suprema Corte de Justicia habla sobre la evolución del Principio de División de Poderes, misma que debe entenderse como una redistribución de facultades que obedece a nuevas exigencias que por su complejidad y nivel de especialidad, requieren de organismos especializados en la materia, los cuales deben tener un margen de independencia basada en la coordinación y no en la subordinación, pues otro de los objetivos de la creación de estos órganos es la restauración de la legitimidad del Estado, misma que se ha mermado por cuestiones políticas, ideológicas y de corrupción; lo anterior con el objeto de guardar los principios, valores y derechos prescritos en la constitución a favor de los gobernados. Sobre este idea, toda vez que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que postula la creación de los órganos constitucionales autónomos como una evolución de la teoría clásica de la división de poderes, podemos entender que la autonomía constitucional ahora es un elemento que forma parte de la teoría de división de poderes, pues esta autonomía siempre acompaña a los órganos autónomos constitucionales, esta autonomía ahora se constituye como parte de la teoría de la división de poderes, por lo tanto, aquellos

actos considerados como violatorios al principio de división de poderes, por analogía, también pueden trasladarse al concepto de autonomía constitucional.

Lo anterior se postula en el sentido de que el alto Tribunal, en su criterio jurisprudencial P./J.52/2005, señaló que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) la no intromisión, b) la no dependencia, y c) la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. Prescribe que la intromisión es el grado más leve de violación al Principio de División de Poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.<sup>124</sup>

La Corte señaló que la evolución de la teoría de la división de poderes se basa en una redistribución de facultades, por lo que, con base en el criterio anterior, la subordinación, la dependencia y la intromisión no tienen cabida en el ejercicio de facultades, por lo tanto, la autonomía que se les da a los detentadores de esas facultades, no puede verse soslayada en ningún sentido; y sobre esto cabe preguntarnos el porqué la Auditoría Superior de la Federación, una institución

---

<sup>124</sup> Tesis de jurisprudencia P./J.52/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, Septiembre de 2004, p. 1122.

que reúne las características y objetivos que atañen a los órganos constitucionales autónomos, esta relegada a una autonomía técnica y de gestión soslayada por las normativas secundarias de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, y su Unidad de Vigilancia, tema que abordaremos más adelante.

El profesor Ackerman al hacer un estudio de la teoría de los órganos constitucionales de Manuel García Pelayo, elabora una teoría integradora de los órganos constitucionales autónomos en la que propone un sistema integrador que no busca colocar a los órganos constitucionales autónomos al nivel de los otros tres poderes fundamentales, sino que los primeros ejerzan de manera libre y autónoma sus funciones de control de la gestión pública; así, el profesor Ackerman evita incurrir en la postura minimalista y la maximalista de Manuel García Pelayo.

En este punto coincidimos con el doctor Ackerman, y aclaramos desde este momento que el acento del tema no recae en la cuestión de jerarquía, sino en el libre ejercicio de las facultades, pues como hemos visto, no parece haber un consenso en cuanto a jerarquía, subordinación o coordinación; la doctrina y la ley señalan que no hay subordinación, que hay coordinación, o que están a la par; pero profundizar en el tema resulta redundante ya que al final lo que se busca es el pleno ejercicio de las facultades por parte de sus detentadores. Partiendo de lo básico, si entendemos la autonomía como facultad de autodeterminación, no hay razón para enfocarnos en cuestiones de jerarquías, pues perdemos de vista lo esencial del concepto autonomía; libertad de acción en el ejercicio de facultades reguladas por ley, y que siguen una coherencia constitucional.

Ahora bien, deseamos rescatar un punto de vista de la postura de Manuel García Pelayo en lo que respecta al “estatus” requerido de un órgano estatal para considerarlo un órgano constitucional autónomo, pues este criterio proporciona un buen punto de reflexión para diferenciar a los órganos constitucionales autónomos de los órganos de relevancia constitucional. *Que los órganos constitucionales estén directamente establecidos y estructurados por la*

*Constitución es —como hemos dicho— una consecuencia lógica de la consideración de tales órganos como troncales para la configuración del modelo de Estado establecido por la Constitución o, dicho de otra manera, como «constitutivos» de la modalidad de ser y existir de un orden constitucional dado. Cada Estado históricamente concreto tiene sus peculiares órganos constitucionales de acuerdo con los principios, valores y criterios organizativos que lo inspiran, cada estructura constitucional tiene unos órganos que le son propios, necessari e indefettibili, cuya desaparición afectaría a la sustancialidad y, con ello, a la globalidad del sistema constitucional, ya que un sistema está integrado por unos componentes (que en la teoría del Estado suelen designarse como órganos) y por un conjunto de relaciones fundamentales entre ellos, de tal manera que un cambio significativo en uno de los términos (órganos y/o relaciones fundamentales) produce un cambio en el sistema.<sup>125</sup>*

Es decir, para determinar si podemos considerar a un órgano como constitucionalmente autónomo o de relevancia constitucional, debemos analizar la hipótesis de si la desaparición de ese órgano afectaría trascendentalmente al sistema, de ser así, se le debe considerar un órgano constitucionalmente autónomo, en caso contrario, solo debe ser considerado un órgano de relevancia jurídica. Creemos que desde luego la desaparición de cualquier institución afectaría, pero la trascendencia de su ausencia es lo que determina su importancia, y como el mismo Manuel Pelayo sostiene, *Cada Estado históricamente concreto tiene sus peculiares órganos constitucionales de acuerdo con los principios, valores y criterios organizativos que lo inspiran... un sistema está integrado por unos componentes (que en la teoría del Estado suelen designarse como órganos) y por un conjunto de relaciones fundamentales entre ellos, de tal manera que un cambio significativo en uno de los términos (órganos y/o relaciones fundamentales) produce un cambio en el sistema...;*<sup>126</sup> reflexionando sobre el caso de México, nos parece obvia la trascendencia que implicaría la ausencia del elemento que se encarga de la rendición de cuentas, y por ende su necesidad de ubicarlo como un órgano constitucional autónomo.

---

<sup>125</sup> GARCIA-PELAYO, MANUEL, *El "Status" del Tribunal Constitucional*, Revista Española de Derecho; Revista Española de Derecho Constitucional, Volumen I, número 1, Enero-abril, 1981, p. 14.

<sup>126</sup> *Idem*

Abundando sobre los órganos constitucionales autónomos, determinamos que se les asigna funciones estatales específicas en busca de una mayor especialización, agilidad y transparencia en su actuación, suponen una evolución y no la destrucción de la teoría de la separación de poderes, su misión principal versa en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales; la Suprema Corte señala que son establecidos y configurados directamente en la Constitución, mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, y cuentan con independencia funcional y financiera.

Líneas atrás hablamos sobre el carácter no democrático sino de función social de los órganos constitucionales autónomos; sobre el tema, Rivera León señala que la misión de estos órganos no es la de representar a la ciudadanía, sino ejercer funciones puntuales con carácter técnico, no partidista, y en todo caso, en beneficio de la ciudadanía; en el desempeño de sus competencias pueden adoptar decisiones que vayan en contra de las preferencias de los órganos soberanos del Estado e incluso, en contra de las preferencias de la mayoría de la opinión pública.<sup>127</sup>

Ahora estamos en posibilidad de identificar como elemento inmanente a la autonomía de los órganos constitucionales autónomos, un margen libre de influencias políticas y sociales, atendiendo a su finalidad de representación social y no democrática, pues tiene por objeto salvaguardar derechos fundamentales mediante un criterio contramayoritario.

Los miembros de los órganos constitucionales autónomos no pueden ser removidos por las demás autoridades de forma arbitraria e inconsulta, son independientes de los partidos políticos (al menos formalmente) y grupos fácticos, lo que les otorga una autonomía decisoria digna de ser destacada. Dicha autonomía se expresa en la capacidad de emitir regulaciones propias

---

<sup>127</sup> RIVERA LEÓN, MAURO ARTURO, *Esbozo de teoría contramayoritaria: consideraciones de la countermajoritarian difficulty*, *Teoría y Realidad Constitucional*, Universidad de Sonora, 2011, p 415.

hacia la sociedad y los sectores específicos, vinculados con su actuación, y, a su propio interior, la posibilidad de auto organizarse de la forma más adecuada para cumplir sus fines específicos. No obstante, la dinamización que los partidos políticos le han conferido a la vida pública, y la aparición de funciones estatales atípicas que no logran ubicarse plenamente en uno de los tres grandes rubros del ejercicio del poder, han sugerido la instauración de nuevos órganos estatales, situados al margen de la división tradicional de poderes, y dotados de plena autonomía organizativa, de gestión y normativa para garantizarles un espacio de actuación institucional ajeno a interferencias, y propiciar el ejercicio de sus atribuciones desde criterios eminentemente técnicos y especializados, y al margen de consideraciones de tipo político. Estos órganos, de conformidad con sus características concretas han sido denominados “órganos constitucionales autónomos” u “órganos extrapoder”.<sup>128</sup>

Sobre el tema, la teoría de la autonomía normativa postula que es ella misma la única manifestación directa de la autonomía, ya que la capacidad de organización de una institución, o la potestad de determinar su presupuesto y gestionarlo, necesita inexorablemente de aquellas normas jurídicas que dicho órgano está en posibilidad de crear; el contenido de la autonomía es la competencia, esto es, las facultades y atribuciones que ejerce el ente autónomo. Así, el ámbito competencial de cualquier entidad es establecido en normas, en las cuales también se determina que esa competencia será ejercida de forma autónoma, o bien se atribuye tal carácter a la entidad, de lo que resulta que ésta actuará sin interferencia de ninguna otra.

De esta manera la entidad autónoma no hace valer frente a otras su poder con fundamento en la fuerza que detenta, como lo haría un ente soberano, sino en función del Derecho que le otorga status (autónomo) y competencia (contenido de la autonomía). Por esta razón la autonomía siempre es limitada, independientemente de su contenido. Si es amplia o restringida es irrelevante, en todo caso la autonomía es una forma de actuar no sujeta a otro límite que a

---

<sup>128</sup> BIDART CAMPOS, GERMÁN, *El derecho constitucional del poder*, Tomo I, Buenos Aires, Ediar, 1967, p127.

la dimensión de la esfera competencial que la sustenta materialmente.<sup>129</sup> Por supuesto que sostenemos esta tesis, pues el principio de legalidad obliga a toda autoridad a seguir los lineamientos normativos con sus respectivos límites, pero en el caso que nos ocupa, esta tesis resulta insuficiente en el sentido de que la misma ley puede otorgar facultades a otras instituciones que creen una invasión en ese espacio de libertad en el ejercicio de sus funciones del que gozan, es decir, la misma normatividad sería la que faculte a una institución para vulnerar la esfera competencial de cualquier otra, y con ello, la autonomía se constituiría como un concepto jurídico vacío.

## **II.- Concepto de Autonomía de la INTOSAI.**

Hemos referido la importancia de la INTOSAI derivado de que constituye un foro internacional consultivo, una referencia primordial en materia de fiscalización que concentra parámetros de eficacia en diversos contextos sociales, por lo tanto, es menester en la presente investigación hacer un análisis del concepto de autonomía que de este foro internacional podemos disponer. La INTOSAI utiliza el término “independencia” para hacer alusión a la libertad de la que deben gozar las entidades fiscalizadoras superiores respecto de los entes auditados, misma que debe estar protegida por ley. Este foro internacional señala que esa independencia debe ser funcional y organizativa, y debe basarse en los siguientes postulados:<sup>130</sup>

### **Marco legal**

Para poder garantizar una posición apropiada, eficiente y legal de las entidades fiscalizadoras superiores, la independencia debe estar prescrita claramente en la constitución, leyes federales y locales, pues de lo que se trata es que se establezca de manera detallada, el alcance de la independencia.

---

<sup>129</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA “BELISARIO DOMÍNGUEZ”, *Modernidad, Gestión Pública y Autonomía de Gestión*, Dirección General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública, México, 2008,

<sup>130</sup> Información disponible en: <http://www.intosai.org/>

## **Recursos**

Las entidades fiscalizadoras deben disponer de los recursos humanos, materiales y económicos necesarios y razonables. Las entidades fiscalizadoras superiores deben decidir sobre su propio presupuesto y personal y no deben depender de forma alguna del poder ejecutivo y sus autoridades.

## **Dirección personal**

Las condiciones para la designación de los titulares de las entidades fiscalizadoras superiores y de los miembros“ (instituciones colegiadas) deben establecerse en la legislación aplicable. La independencia de los titulares de las entidades fiscalizadoras superiores y de sus miembros sólo se garantiza si son designados para un período lo suficientemente prolongado y fijo y si su destitución sólo se puede realizar mediante un proceso independiente del poder ejecutivo y sus autoridades. Esto asegura que los titulares de las entidades fiscalizadoras superiores y los miembros pueden llevar a cabo su mandato sin temor a represalias.

## **Auditorias**

Para poder cumplir con su mandato es imprescindible que las entidades fiscalizadoras superiores puedan decidir libremente sobre los temas de sus auditorias, la planificación, los métodos y la realización así como sobre la organización y dirección de sus auditorias. Las entidades fiscalizadoras superiores deben ser libres de cualquier tipo de instrucciones e influencias por parte del poder legislativo y de la administración.

## **Acceso a la información**

Las entidades auditadas tienen la obligación de poner a disposición de los auditores de forma ilimitada todos los documentos e informaciones necesarias para el apropiado cumplimiento de sus responsabilidades.

## **Presentación de resultados de auditoría**

Las entidades fiscalizadoras superiores deben informar por lo menos una vez al año sobre los resultados de sus auditorías, sin restricciones de poder informar con más frecuencia, si así lo consideran apropiado.

## **Contenido y planificación de las informas de auditoría**

Libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación. Las entidades fiscalizadoras superiores tienen libertad para decidir el contenido de sus informes de auditoría; para formular observaciones y recomendaciones en sus informes de auditoría, tomando en consideración, según sea apropiado, la opinión de la entidad auditada.

Las entidades fiscalizadoras superiores tienen libertad para decidir sobre la oportunidad de sus informes de auditoría, salvo cuando la ley establece requisitos específicos al respecto; pueden aceptar solicitudes específicas de investigación o auditoría emanadas del Poder Legislativo en pleno, o de una comisión del mismo, o del gobierno; y tienen libertad para publicar y divulgar sus informes una vez que dichos informes han sido formalmente presentados o remitidos a la autoridad respectiva como lo exige la ley.

## **Mecanismos de seguimiento eficaces**

Las entidades fiscalizadoras superiores deben asegurar por sus propios sistemas que sus observaciones y anotaciones sean tomadas en cuenta debidamente y que sus recomendaciones sean realizadas en la práctica. Para poder cumplir con este objetivo las entidades fiscalizadoras superiores deben disponer de mecanismos para auditorías de seguimiento.

Los parámetros de funcionamiento de las entidades fiscalizadoras otorgados por la INTOSAI resultan coincidentes con las características de la autonomía técnica

y de gestión (interpretada como autonomía técnica, autonomía de gestión, autonomía organizativa, autonomía funcional y autonomía decisoria) que prescribe la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en favor de la Auditoría Superior de la Federación, sin embargo, las facultades de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, y la de su Unidad de Vigilancia, tales como las de pronunciarse respecto del presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación, las facultades discrecionales respecto a la permanencia en el cargo del titular de la máxima entidad fiscalizadora, y el poder hacer pronunciamientos respecto de los dictámenes emitidos por la Auditoría Superior de la Federación, nos hace cuestionar la no coincidencia del plano formal de la autonomía técnica y de gestión prescrita en la constitución con los parámetros de funcionalidad establecidos por la INTOSAI, aunado a que tampoco coincide con un estricto concepto de autonomía, ni a una coordinación con el poder legislativo, sino más bien con una subordinación a dicho poder a través de un organismo de corte político y de otro organismo que resulta ser una Delegación de Delegación política.

Por lo anterior, resulta necesario hacer un análisis del concepto de Autonomía Técnica y de Gestión (interpretada como autonomía técnica, autonomía de gestión, autonomía organizativa, autonomía funcional y autonomía decisoria) a efecto de determinar su idoneidad y eficacia para la máxima entidad fiscalizadora; y sobre todo, para desarrollar una base expositiva de lo que el concepto abarca, y con ello estar en posibilidades de demostrar el soslayo a la autonomía de la institución por parte de la Comisión de Vigilancia y su Unidad de Vigilancia.

### **III.- Autonomía técnica y de gestión.**

La constante en el concepto de órganos autónomos de relevancia constitucional es en sentido negativo, es decir, los órganos que no reúnen características de órgano autónomo constitucional, son de relevancia constitucional. Además, como señaló la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no hay una legislación que prevea la creación y características específicas de los órganos constitucionales autónomos ni los órganos autónomos de relevancia constitucional, solo hay características que tienen en común los órganos constitucionalmente autónomos (estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; mantener con los otros órganos del Estado relaciones de

coordinación, deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.), en otras palabras, no hay un criterio positivo específico que marque una diferencia.

El referente legislativo más relevante del concepto de autonomía técnica y de gestión que concierne a la Auditoría Superior de la Federación está contenido en el artículo 4º de la ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación:

*Artículo 4.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:*

*IV. Autonomía técnica: la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para decidir sobre la planeación, programación, ejecución, informe y seguimiento en el proceso de la fiscalización superior;*

Dicho concepto de autonomía técnica ampara una amplia gama de facultades en favor de la máxima entidad fiscalizadora libre de cualquier injerencia para alcanzar los objetivos que le son encomendados.

Constantino Mortati hizo una distinción de gran trascendencia para el análisis de los órganos estatales, pues siguiendo la clasificación de Jellinek entre órganos mediatos e inmediatos, hizo una separación entre los “órganos constitucionales autónomos” y “órganos de relevancia constitucional”.<sup>131</sup>

Los primeros son los que están configurados de forma inmediata por la Constitución, de tal forma que la norma fundamental se encarga de mencionarlos expresamente, describir la función que realizan, sus principales atribuciones, señalarles su estatus o jerarquía, su composición, la forma de designación de sus titulares y sus garantías. Los segundos, en cambio, únicamente comparten con los primeros su nominación expresa, la determinación de alguna o algunas de sus atribuciones por el texto constitucional y su posición de órganos “vértice” dentro del sistema constitucional, lo que los hace insuprimibles por el legislador ordinario. La diferencia avanzada por los autores se condensa en el hecho de

---

<sup>131</sup> MORTATI, COSTANTINO, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, Décima edición, Editorial Padova, CEDAM, 1991, p. 213.

que los primeros son órganos constitucionales plenos, mientras que los segundos están acotados.

Los primeros se consideran esenciales para la vida del Estado, mientras que los segundos solamente coesenciales, ya que están destinados a coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de éste. Si bien se ubican en el mismo peldaño normativo, se debe destacar que los órganos constitucionales autónomos son órganos al margen de la división de poderes, mientras que los de relevancia constitucional dependen orgánicamente de alguno de los poderes tradicionales.

El elemento trascendental para este autor se basa en el concepto de la completitud; pues esto implica un núcleo irreductible de facultades y correlativa libertad de ejercicio para salvaguardar su independencia, pues requieren una ubicación específica en el conjunto de las instituciones del Estado; por fuera de la división tradicional de poderes.

Entrando en detalles, en la página de la Auditoría Superior de la Federación se señala que la autonomía técnica se refiere a que es la propia Institución la que determina qué áreas u organismos van a ser auditados, la muestra a revisar, y el enfoque o tipo de auditoría al que se les someterá.<sup>132</sup> Dicha página de internet determina que la autonomía técnica que se confía a la Auditoría Superior de la Federación establece una separación tajante entre el control de naturaleza política que se encuentra en manos de la propia Cámara de Diputados y el control de naturaleza técnica en manos de la entidad fiscalizadora.<sup>133</sup>

Es la misma Auditoría Superior de la Federación la que señala que su autonomía de gestión debe entenderse como su capacidad para decidir libremente la administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y en general, de todos los recursos públicos que utilice para la ejecución de los objetivos contenidos en la constitución y las leyes. Representa un atributo que debe vincularse con la independencia de actuación de la Auditoría Superior de la Federación, puesto que constituye una condición necesaria para que el

---

<sup>132</sup> Información disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/160\\_ciudadania/LCiudadano\\_web.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/160_ciudadania/LCiudadano_web.pdf)

<sup>133</sup> Información disponible en: <https://www.asf.gob.mx/Default/Index>

órgano no se encuentre sometido a ninguna interferencia externa.<sup>134</sup> La autonomía de la Auditoría Superior de la Federación debe garantizar la independencia de sus miembros y del titular, el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, y la garantía de cumplimiento de las políticas anuales. Además, presupone libertad en cuanto su propia cuantificación y determinación de presupuesto, la plena facultad para la aplicación y ejecución del presupuesto asignado para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, y la capacidad de la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar autónomamente el presupuesto asignado.

El alto tribunal, a través de una interpretación analógica, nos demuestra que la autonomía técnica y de gestión implica un margen de libertad que opera incluso entre un órgano jerárquicamente inferior respecto de su superior, tal es el caso de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la que a pesar de ser parte de la Administración Pública Federal, y estar supeditada a la Secretaría de Comunicaciones y transportes, este órgano desconcentrado posee independencia en el ejercicio de las facultades exclusivas que le fueron otorgadas por ley, y no así delegadas por la aludida Secretaría.<sup>135</sup>

*COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. SU NATURALEZA DE ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, PERO CON AUTONOMÍA TÉCNICA Y OPERATIVA, EXIGE QUE SU DEPENDENCIA Y SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA SE LIMITEN A LAS FACULTADES NO RESERVADAS A SU COMPETENCIA DIRECTA Y EXCLUSIVA ASIGNADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.*

*La Comisión Federal de Telecomunicaciones constituye un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sujeto a la relación jerárquica que implica el poder de mando y subordinación del superior en el orden administrativo, conforme al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero tomando en cuenta que el artículo 36 de esta Ley establece como funciones de la Secretaría no sólo las ahí precisadas, sino también las demás que expresamente le fijen las leyes y reglamentos, y que en los artículos 9-A y cuarto transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 9o. de la Ley Federal de Radio y Televisión, reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006, el Congreso de la Unión delegó en favor de la Comisión Federal de Telecomunicaciones diversas atribuciones como órgano administrativo encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia*

---

<sup>134</sup> Información disponible en:

[https://www.asf.gob.mx/uploads/78\\_Estudios\\_sobre\\_la\\_percepcion\\_de\\_la\\_ASF/InsInvJurcomp.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/InsInvJurcomp.pdf)

<sup>135</sup> Tesis: P./J. 98/2010, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena época, septiembre de 2010, Tomo XXXII, p. 945.

*de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, dentro de las cuales se previeron como facultades exclusivas en la fracción XVI del indicado artículo 9-A las que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados y acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables, esto es, las relativas a la materia de radiodifusión (radio y televisión abierta) regulada en la Ley Federal de Radio y Televisión, otorgándole autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, así como para dictar sus resoluciones, debe entenderse que la Comisión en el ejercicio de tales funciones exclusivas no está sujeta a una relación de jerarquía en razón de la competencia otorgada en forma directa por una norma con rango de ley. Por consiguiente, a diferencia de otros órganos administrativos desconcentrados, cuyo origen y competencia (indirecta) se deben al Poder Ejecutivo Federal, la Comisión Federal de Telecomunicaciones cuenta con atribuciones autónomas que significan distribución de competencias directas que se le atribuyen por mandato de ley, por lo que su dependencia y subordinación jerárquica como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se limitan a las facultades que no le han sido reservadas a su competencia exclusiva.*

Ahora bien, una vez dilucidado que la autonomía, sea constitucional o técnica y de gestión, no prevé injerencias de ningún tipo en la facultad de autodeterminación; lo procedente ahora es demostrar los casos de transgresiones a la autonomía por parte de la correlativa Comisión de Vigilancia y la Unidad de Control en cada rubro de autodeterminación de la Auditoría Superior de la Federación:

### **La autonomía decisoria y funcional.**

La autonomía decisoria resulta afectada por lo establecido en los artículos 45 y 80 de la ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, ya que estos ordinales facultan a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Órgano adscrito a la Cámara de Diputados, a evaluar el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, solicitar aclaraciones, y efectuar recomendaciones sobre el contenido del informe que emita la entidad fiscalizadora.

Ahora bien, el artículo 44 de la citada ley señala una posibilidad, y no así una obligación, para la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de solicitar auxilio a la Comisión de Presupuesto para que emita una opinión sobre el informe general emitido por la máxima entidad fiscalizadora:

*Artículo 44 de la ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.*

*La Comisión realizará un análisis de los informes individuales, en su caso, de los informes específicos, y del Informe General y lo enviará a la Comisión de Presupuesto. A este efecto y a juicio de la Comisión, se podrá solicitar a las comisiones ordinarias de la Cámara una opinión sobre aspectos o contenidos específicos de dichos informes, en términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados.*

Lo que resulta cuestionable es pensar qué pasa si la citada Comisión no solicita ayuda de expertos de la materia, y emite su opinión respecto de los resultados emitidos por la Auditoría Superior de la Federación sin ésta; por lo que resulta prudente cuestionarnos el porqué no dejar esta tarea de manera directa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública sin que medie la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, ya que nos queda claro que debe existir este elemento de representatividad y democracia en la revisión de la cuenta pública, y que resulta menester no saturar la carga de trabajo de la Cámara de Diputados, por ello no podemos estar de acuerdo en esta innecesaria intervención a cargo de la Comisión de Vigilancia, la cual resulta violatoria a la autonomía decisoria prescrita a favor de la institución fiscalizadora en la constitución.

### **Autonomía de gestión.**

Como lo mencionamos, esta autonomía tiene que ver con la libertad de administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos y egresos, lo anterior con el propósito de garantizar el independencia cumplimiento de sus fines. Sin embargo, advertimos que el artículo 81, fracción VI, de la ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, prescribe que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación puede pronunciarse respecto de esta independencia presupuestal para dar cumplimiento a los fines que le son propios:

*Artículo 81.- Son atribuciones de la Comisión:*

...

*Fracción VI.- Conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal, así como analizar el informe anual de su ejercicio.*

De lo anterior podemos advertir que la pretendida autonomía de gestión esta sujeta a facultades discrecionales de revisión por parte de la Comisión de Vigilancia, y a diferencia de la autonomía decisoria, donde cabía la oportunidad de hacer participe a una autoridad experta en la materia, es decir, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, esa posibilidad no se encuentra prescrita en este ordinal, por lo que cuestionamos la autonomía de gestión que supuestamente atañe la Auditoría Superior de la Federación y advertimos la innecesaria injerencia de la citada Comisión.

### **Autonomía técnica y organizativa.**

En este apartado nos encontramos con la capacidad de autodeterminarse en cuanto a sus actividades a realizar para cumplir con los fines que son propios de la Auditoría Superior de la Federación, así, tenemos que es la propia Institución la que determina qué áreas u organismos van a ser auditados, la muestra a revisar, el enfoque o tipo de auditoría al que se les someterá, y la manera en que habrá de organizar sus recursos materiales y humanos, es decir, hablamos del libre ejercicio de facultades de corte técnico y estratégico sin un control o injerencia externa. María de la Luz Mijangos Borja señala que *“La autonomía técnica está relacionada con la forma en la que la Auditoría Superior ejerce sus atribuciones, esto es, con sus métodos y procedimientos y la naturaleza y profundidad de las decisiones. Implica: poder decidir sin interferencias sobre el proceso de planeación; las fuentes de información que se utilizan; la forma de analizarlas e interpretarlas; los criterios de selección de las auditorías; las reglas para decidir cuáles realizar; la selección de propuestas de auditoría; la elaboración del Programa Anual de Auditorías, visitas e inspecciones; el proceso de ejecución de la auditoría; los hallazgos y su evidencia; la confronta; las acciones emitidas; el proceso de elaboración del Informe de Auditoría; y,*

*finalmente, el seguimiento y conclusión de las acciones emitidas.*"<sup>136</sup> Incluimos dentro de este apartado a la autonomía organizativa ya que el artículo 79 constitucional prescribe la libertad de organización interna en favor de la Auditoría Superior de la Federación, así, tenemos que los métodos y estrategias de trabajo de la Auditoría Superior de la Federación van de la mano con la organización de sus recursos materiales y humanos, pues estas autonomías resultan ser un binomio inseparable en la planificación y ejecución de sus actividades.

No obstante lo anterior, de conformidad con el artículo 81, fracción IV, de la citada ley, ahora nos encontramos con que la Comisión de Vigilancia tiene la facultad de analizar el programa anual de fiscalización de la cuenta pública y evaluar los programas estratégicos y anuales de actividades de la Auditoría Superior de la Federación, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento; además, podrá formular observaciones respecto de los procedimientos de fiscalización.

Más adelante, la fracción VI prescribe que la Comisión de Vigilancia puede evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías. Advertimos que la autonomía técnica y organizativa no quedan proyectadas en la realidad, pues hay una injerencia en el desempeño de sus funciones y organización, puesto que, además de haber una intervención de carácter político en actuaciones de carácter técnico-jurídico, resultan afectados los criterios y métodos de la Auditoría Superior de la Federación; el hecho de evaluar y pronunciarse respecto de los procedimientos de la Auditoría Superior implica afectar la naturaleza y profundidad de sus resultados.

La plena libertad para el ejercicio de las atribuciones conferidas por ley para cada integrante de la entidad fiscalizadora le proporciona una riqueza en experiencia que le permite dilucidar el máximo aprovechamiento y optimización respecto de la emisión, mejoras y modificaciones de los dictámenes de la

---

<sup>136</sup> Información disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/14.pdf>

Auditoría Superior de la Federación; les permite planear una más eficaz estructura y restructa del personal de la institución; son ellos mismos los que conocen las necesidades de la institución fiscalizadora, por ende, tienen mejores conocimientos de elaboración del correlativo presupuesto; y los conocimientos técnicos, jurídicos y económicos podrían generar una característica de progresividad y coherencia legal que permitiría obtener los mayores beneficios en la fiscalización, pues son los miembros de la Auditoría Superior de la Federación los expertos de la materia.

Sobre esta tesitura, el artículo 93, fracción V, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, prescribe la facultad de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación para remover al titular de la Auditoría Superior de la Federación si a su juicio, el último no cumple con una gestión satisfactoria; esta facultad discrecional nos deja ver la posibilidad de la Comisión para intervenir en la organización interna de la Auditoría Superior de la Federación sin que medie de manera obligatoria la participación de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, o bien, alguna otra autoridad experta en la materia que sea capaz de dictaminar qué es una buena o una mala actuación del titular de la Auditoría Superior de la Federación.

A mayor abundamiento, Aimée Figueroa señala que el modelo fiscalizador de México se diferencia de todos los países, solo se encuentra relacionado con la Cámara de Diputados y no así con todo el Congreso; la Auditoría Superior de la Federación no es el eje de fiscalización de las otras entidades fiscalizadoras del país; y sobre todo, el mexicano, es el único modelo fiscalizador que contempla a una delegación de delegación con facultades para pronunciarse respecto de la funcionalidad de la Auditoría Superior de la Federación.<sup>137</sup>

La Unidad de Control de la Auditoría Superior de la Federación, órgano adscrito a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, es decir, una delegación de delegación, con fundamento en el artículo 104, fracción XVI,

---

<sup>137</sup> Información obtenida en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/el-mundo-al-reves-de-los-analisis-de-los-informes-de-la-asf/>

de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, tiene la facultad de dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción del titular de la Auditoría Superior de la Federación, previa aprobación de la Comisión de Vigilancia.

*Artículo 104.- La Unidad tendrá las siguientes atribuciones:*

*XVI. Las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Las entidades fiscalizadas tendrán la facultad de formular queja ante la Unidad sobre los actos del Titular de la Auditoría Superior de la Federación que contravengan las disposiciones de esta Ley, en cuyo caso la Unidad sustanciará la investigación preliminar por vía especial, para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción a que se refiere este ordenamiento, o bien el previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, notificando al quejoso el dictamen correspondiente, previa aprobación de la Comisión.*

Este procedimiento puede iniciarse a petición de las entidades auditadas por la Auditoría Superior de la Federación, si éstas alegan que hubo contravención a las disposiciones de la ley de fiscalización y rendición de cuentas. Lo anterior nos lleva a poner en tela de juicio el papel de juez y parte de la Comisión de Vigilancia, pues resulta criticable el hecho de que un organismo dependiente de otro, posea una facultad tan trascendente como es la de remover al titular de la Auditoría Superior de la Federación, vale la pena preguntarnos ¿qué clase de imparcialidad encierra un procedimiento de naturaleza tan *sui generis*?

### **La autonomía funcional.**

La autonomía funcional, el funcionamiento interno de la Auditoría Superior de la Federación es un aspecto que va ligado a todas las otras autonomías. En la elaboración de una estructura sistemática que debe derivar en una sinergia de todas las autonomías, es menester un margen de independencia y libertad funcional, lo cual, en la especie, no ocurre, pues de las ya señaladas facultades de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, podemos observar un claro sesgo, ya que si esta Comisión puede pronunciarse respecto de cómo resolver, cómo operar, cómo gestionar los gastos y su planeación, y

cómo debe actuar la Auditoría Superior de la Federación, no podemos esperar otra cosa sino que la transgresión a la autonomía trascienda a los resultados de la entidad.

Lo anterior nos permite advertir que las facultades de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y de la Unidad de Vigilancia, constituyen un claro quebrantamiento al concepto de autonomía, pues habiendo demostrado la importancia de la revisión del gasto público, desde su planeación y durante su ejecución, ya sea fiscalizando o proponiendo medidas preventivas y de tratamiento en caso de su ejercicio indebido; una vez que se ha dilucidado el concepto de fiscalización y sus características como facultad de la Auditoría Superior de la Federación; y habiendo demostrado los requisitos mínimos que implica el concepto de autonomía en una entidad fiscalizadora superior desde una perspectiva nacional y desde una perspectiva internacional, es innegable que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y su Unidad de Vigilancia constituyen una injerencia no justificable en la labor de la Auditoría Superior de la Federación.

En el capítulo tercero se analizó la operatividad funcional del modelo alemán basado en Tribunal de Cuentas libre de injerencias de cualquiera de los tres poderes de la unión, el cual, a pesar de ser completamente independiente de todos los poderes, constituye una autoridad en materia de transparencia, legitimidad y de seguridad jurídica para los gobernados de la República Federal Alemana. La autonomía plena, sea técnica y de gestión, o constitucional, no permite ninguna injerencia como las aludidas en los párrafos que anteceden por parte de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y su Unidad de Vigilancia. No proponemos un sistema igual al del Bundesrechnungshof, pero si postulamos la autonomía plena como un requisito *sine qua non* de la fiscalización como facultad de una entidad fiscalizadora superior.

Mediante la definición de la autonomía constitucional a través del Poder Judicial y del Poder Legislativo podemos analizar la idoneidad, y en su caso, postular la aplicación de esta autonomía en favor de la Auditoría Superior de la Federación.

El principio de división de poderes se creó con el propósito de evitar que el poder se concentrara solo en unas manos, se constituyó como un sistema de pesos y contrapesos que a lo largo del tiempo fue evolucionando, reforzando la idea de no permitir que el poder sea objeto de un uso indebido. Fue así como se idearon los organismos constitucionales autónomos que si bien es cierto tienen funciones de cooperación y coordinación con los poderes de la unión, también lo es que, constitucionalmente, cuentan con una libertad que les permiten salvaguardar sus características orgánicas y funcionales esenciales; por lo que otro poder público no podría soslayar esa autonomía, e intervenir en el ejercicio de las funciones *sui generis* que la constitución ampara en su favor.

Lo anterior fue recogido por el siguiente criterio jurisprudencial:<sup>138</sup>

**GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.**

*La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el principio de división de poderes, contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público. Dicho principio es evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas. Ahora bien, los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.*

---

<sup>138</sup> Tesis: 2a. CLXVI/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima época, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, p. 603.

La especialización e importancia social que implican las tareas primarias del Estado requieren de otras instituciones que trabajen con el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, y en razón de esas necesidades básicas de la sociedad, dichas instituciones deberán encontrarse a la par de los poderes de la unión, trabajar con los poderes de la unión en coordinación, no subordinándose a estos. Deberán ser dotadas de autonomía con fundamento constitucional, y así, contar con independencia funcional y financiera. Lo anterior fue sostenido por el criterio de la Suprema Corte de Justicia P./J. 20/2007.<sup>139</sup>

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS  
DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

*El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que:*

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Los órganos constitucionales autónomos cuentan autonomía, independencia, y se encuentran a la par de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, pero no deben de ser considerados como una alteración al principio de división de poderes, puesto que son parte del Estado, fueron creados con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia que demandaban las necesidades básicas de la sociedad, ya que el aparato estatal, necesitaba de

---

<sup>139</sup> Tesis P./J. 20/2007, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena época, Tomo XXV, Mayo de 2007, p. 1647.

un mayor grado de eficacia en sus funciones, tal y como lo refiere el siguiente criterio P./J. 12/2008.<sup>140</sup>

*ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.*

*Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.*

Es de destacar que los criterios jurisprudenciales hacen una diferenciación entre autonomía e independencia, la primera como una facultad de autodeterminarse ya sea en cuanto a sus recursos humanos y materiales, y el segundo elemento habla de trabajar en coordinación pero con cierto margen de libertad, ya que al igual que los anteriores criterios jurisprudenciales, el PC.XV. J/6 L (10a.)<sup>141</sup> sigue esa guisa.

*INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.*

*El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California es un órgano constitucional autónomo local, ya que, por un lado, el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las autoridades electorales deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y habilita a las entidades federativas a que regulen estas instituciones públicas en sus Constituciones Locales y en las leyes*

<sup>140</sup> Tesis P./J. 12/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Febrero de 2008, p 1871.

<sup>141</sup> Tesis PC.XV. J/6 L (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo II, p 1803.

*secundarias. Además, el instituto reúne las características de los órganos constitucionales autónomos precisadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias P./J. 20/2007 y P./J. 12/2008, ya que: a) se encuentra configurado directamente en el artículo 5, apartado B, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en su texto anterior a la reforma publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 17 de octubre de 2008, que le dota del carácter de "organismo público autónomo"; b) mantiene relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado, porque no está subordinado a los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial Locales, al tener autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; c) cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera, pues la Constitución Local lo dota de personalidad jurídica y patrimonio propios; y, d) atiende funciones primarias, originarias y torales del Estado, que requieren ser atendidas en beneficio de la sociedad, puesto que la Constitución Local le encomienda, entre otras, la atribución de organizar las elecciones estatales y municipales, función pública de la mayor relevancia para el Estado. De ahí que no podría confundirse su naturaleza con la de un organismo descentralizado, al formar éstos parte de la esfera del Poder Ejecutivo, a diferencia del instituto electoral local.*

De los anteriores razonamientos del poder judicial es importante rescatar, en primer lugar, el carácter de evolutivo del principio de división de poderes, ya que nos da la oportunidad de argumentar a favor de un nuevo paradigma de autonomía en favor de la entidad fiscalizadora, pues si entendemos que la Auditoría Superior de la Federación, dada su importancia y especialización que requiere para alcanzar los fines para los que fue creada, que su labor atiende necesidades sociales, verbigracia, la representatividad, legitimidad, transparencia y seguridad jurídica; que de contar con autonomía constitucional gozaría de una garantía de actuación e independencia en su estructura orgánica; que la autonomía e independencia de los órganos constitucionales, no significa que no formen parte del Estado mexicano o se constituyan como un cuarto poder; que es una institución reconocida por la Constitución Federal; que su propio fundamento constitucional coloca a la entidad máxima fiscalizadora en una relación de coordinación y no de subyugación con el poder legislativo; que requiere y cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera; y que atiende funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad; por ende, no encontramos obstáculo alguno en postular que la Auditoría Superior de la Federación debe gozar de una autonomía plena, es decir de una autonomía Constitucional.

Por supuesto que debemos ser consientes de algo, y es que, el hecho de darle autonomía constitucional a la máxima entidad fiscalizadora, no la deja a salvo de futuras injerencias en el ejercicio de su labor, nada asegura que ponerla en un rubro diferente de autonomía al que tiene actualmente, asegura dejarla libre de las facultades de esta Comisión de Vigilancia o de su Unidad de Vigilancia; por ende debemos agregar algo más en favor de la Auditoría Superior de la Federación.

#### **IV.- Autonomía Constitucional y Garantía Institucional.**

Al concepto de autonomía necesariamente lo relacionamos con conceptos como libertad de acción, libertad de toma de decisiones, facultades de erogación de recursos tanto materiales como humanos; por lo que, una vez expuestas las facultades de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, y de la Unidad de Evaluación y Vigilancia, advertimos una innegable vulneración a lo prescrito en el artículo 74 constitucional; no podemos hablar de eficacia de autonomía técnica y de gestión en la máxima entidad fiscalizadora considerando los parámetros de acción de las instituciones aludidas. Dotar de autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación sería un acierto considerando sus características, finalidades e importancia de las labores que se le encomiendan; hemos visto que no hay impedimento que nos permita dotarla de una diferente autonomía a la que venía ejerciendo, sin embargo, también valdría cuestionarnos si basta únicamente con pasarla de una autonomía técnica y de gestión, a una constitucional, después de todo, qué le impediría al legislador nuevamente dotar de facultades a otros organismos que vulneren de nuevo el pleno ejercicio de facultades de la Auditoría Superior de la Federación.

Es por eso que reforzamos nuestra propuesta con los estándares de la INTOSAI, con el modelo autónomo y fiscalizador Alemán, y en la teoría de la garantía institucional de Carl Schmitt, estos elementos nos proporcionan una base expositiva que ampara una entidad fiscalizadora fuerte e independiente, que

incentiva la buena gobernanza, que permite obtener el máximo desarrollo de sus capacidades para maximizar su valor y beneficios para la sociedad.

Carl Schmitt habló sobre la protección de las facultades públicas respecto del legislador, una protección que consistía no en dotar de una garantía a la institución, sino a sus facultades; buscaba constituir un núcleo mínimo irreductible en contra de cualquier voluntarismo del legislador que pudiera soslayar la objetividad de alguna facultad pública. Carl Schmitt buscaba proteger la autonomía del municipio, pues en su época existían muchas quejas en torno a que la ley solo era letra muerta, se decía que las garantías de los gobernados y las facultades de las instituciones solo constituían un cumulo de buenas intenciones susceptibles a configuraciones caprichosas emanadas del voluntarismo del legislador, las cuales soslayaban la esencia de los conceptos del derecho. *Solange nun das Vertrauen auf den Gesetzgeber und den Gesetzgebungstaat besteht, kann man sich mit der allgemeinen Garantie der Freiheit selbst begnügen und das weitere dem Vorbehalt des (einfachen) Gesetzes überlassen; sobald dieses Vertrauen aufhört, erscheinen neue Garantie, die nicht unmittelbar die Freiheit selbst, sonder Schutznormen und – einrichtungen zur Verteidigung und Umhegung der Freiheit gewährleisten sollen.*<sup>142</sup> Bajo ese contexto, Schmitt se vio en la necesidad de constituir una protección a las facultades de las instituciones, buscó crear una objetividad irreductible por parte del legislador a las facultades con las que las instituciones alcanzaban sus fines, dio paso a las garantía institucional.

La propuesta del presente trabajo parte de realizar una interpretación teleológica y funcional al concepto acuñado por Carl Schmitt, aplicar la garantía institucional en favor de la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación; recordemos que la finalidad primigenia del concepto de garantía institucional fue salvaguardar la esencia de las facultades públicas de cualquier

---

<sup>142</sup> SCHMITT, CARL, *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954*. Duncker & Humblot, Berlín, 1958, p. 196. *Mientras exista la confianza en la legislatura y el estado legislativo, uno puede estar satisfecho con la garantía general de libertad y dejar el resto a la reserva de la ley (simple); Tan pronto como cesa esta confianza, surgen nuevas garantías que no tienen la intención de salvaguardar directamente la libertad en sí, sino normas e instituciones protectoras para la defensa y protección de la libertad.*

tipo de sesgo a efecto de que las instituciones cumplieran con el objetivo por el cual fueron creadas; a las instituciones se les dotó de instrumentos, de facultades para realizar sus tareas, esas facultades son la herramienta para que las instituciones cumplan las finalidades que, si bien es cierto, están prescritas en ley a favor de las instituciones jurídicas, también lo es que son para cumplir necesidades sociales, son por y para el beneficio de los gobernados; de ahí que el legislador debe estar imposibilitado a alterar la esencia de los conceptos fundamentales del derecho; en este caso, el de la autonomía, sea la técnica y de gestión, o la constitucional.

Nuestra propuesta también implica colocar a la Auditoría Superior de la Federación en el grado de organismo constitucional autónomo, pues atiende funciones primarias u originarias del Estado; la importancia de sus fines es tal que se encarga de cubrir necesidades sociales, de representatividad, de legitimidad, de transparencia y de seguridad jurídica; su tarea contiene un alto grado de especialización; requiere de independencia funcional y financiera dado que no puede encontrarse subyugada de ninguna manera. Además, la Auditoría Superior de la Federación requiere que su estructura y funcionamiento se encuentre fundamentado en una norma constitucional que ampare una reglamentación que siga una línea de interpretación y adecuación constitucional en favor de un organismo que opera bajo relaciones de coordinación y no así de subyugación.

Mediante una interpretación teleológica, sistemática y funcional de la teoría primigenia del concepto de garantía institucional acuñado por Carl Schmitt, proponemos dejar fuera del procedimiento fiscalizador de la Auditoría Superior de la Federación a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y a su Unidad de Evaluación y Vigilancia, ya que constituyen la antítesis del concepto de autonomía y de coordinación entre poderes; nuestra propuesta toma los parámetros de operatividad de la INTOSAI, del Bundesverfassungsgericht y del Bundesrechnungshof en lo relativo a autonomía e independencia; proponemos otorgarle a la entidad fiscalizadora mexicana un fundamento constitucional que la coloque en un grado de paridad con poderes federales bajo la idea de coordinación de labores; en incluir a la Comisión de

Presupuesto y Cuenta Pública dentro del proceso de fiscalización a efecto de mantener una coordinación entre el poder legislativo y la Auditoría Superior de la Federación y con ello mantener vigente el elemento de la representatividad; simultáneamente evitaríamos la saturación de carga laboral en el Congreso a la hora de revisar la cuenta pública; y bajo este nuevo paradigma estaríamos en condiciones de maximizar la labor de fiscalización tomando en cuenta el grado de especialidad y conocimiento en la materia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública del Poder Legislativo.

Reiteramos que no rechazamos la participación del elemento democrático en el proceso de fiscalización, es decir, no deseamos la idea de que exista una coordinación con el poder legislativo. Además, el Bundesrechnungshof permite la participación en su procedimiento fiscalizador a la Comisión de Presupuestos del Bundestag, un órgano especializado en la materia, pero con la peculiaridad de que dicha Comisión no cuenta facultades que soslayan la autonomía del Bundesrechnungshof, lo cual, como señalamos, en el caso de México proponemos a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública dado su conocimiento en la materia, pero sobre todo, porque tiene una participación en la elaboración del presupuesto de egresos, lo que la coloca como una institución sabedora de los pormenores de planeación, ejecución, y cumplimiento de finalidades de los programas presupuestales, tiene facultades y conocimientos idóneos en la materia, por ende, resulta idónea su incorporación como sustituto de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y de la Unidad de Evaluación y Control.

El Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania representa el pleno ejercicio de facultades fiscalizadoras, ejerce sus facultades de manera independiente, ya que no pertenece a ninguno de los poderes de la federales, es un auténtico órgano revisor de las cuentas y promotor de la legitimidad del Estado. El Bundesrechnungshof no constituye una violación a la división de poderes ni una afrenta a la representatividad que atañe al poder legislativo, pues cumple plenamente con su labor al otorgar seguridad jurídica a los gobernados y de manera simultánea, legitima al Estado Alemán. Es un hecho que el Bundesrechnungshof no genera consecuencias adversas al hacer un uso

diferente del concepto de la autonomía, por supuesto que somos conscientes de la diferencia del contexto político, económico y social, pero la propuesta de autonomía del presente trabajo no desvincula a la Auditoría Superior de la Federación del Congreso Federal al grado de constituirlo independiente a éste último, y mucho menos lo constituye como un cuarto poder, solo busca robustecer la fiscalización de la entidad superior fiscalizadora.

Es menester comprobar el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía; y para ello requerimos de una institución fiscalizadora no soslayada en el ejercicio de sus funciones; al no poseer facultades vinculativas y depender de sus dictámenes, no puede verse obstaculizada en su actuar, pues no solo tratamos una cuestión de vigilancia sino también de legitimación de un sistema gubernamental; se trata de formar un vínculo entre los gobernados y el sector gubernamental donde se obliga al segundo a retribuir esa confianza que buscan los primeros, pues los últimos tienen un derecho humano a la información, transparencia y rendición de cuentas, el cual, ahora se ampara en las reformas constitucionales derivado del expediente varios 912/2010, y que robustece su justificación dado su objetivo, alcanzar un estado jurídico que proteja en la más perfecta y eficaz de las formas los recursos federales públicos, lo cual nos obliga a crear criterios interpretativos no limitativos sino extensivos dada la naturaleza e importancia de la Auditoría Superior de la Federación.

## **Conclusiones.**

1) Un sistema jurídico otorga facultades al gobierno con el fin de que atienda las necesidades que presente dicha sociedad, lo que a su vez, legitima la captación de ingresos, ya que el cumplimiento de dichas tareas requiere de recursos materiales y humanos, lo que implica una planificación de distribución y ejercicio de recursos; esto da paso al Gasto Público, el cual se rige por un marco normativo diseñado con principios económicos y jurídicos que atiendan la necesidad pública y el ingreso, de tal manera que, el Gasto Público funge también como estabilizador o desestabilizador de la economía del país.

2) El gasto público es una estrategia de desarrollo económico y de sustentabilidad fundamentada en ley y en la necesidad pública; cuenta con una fase de planeación estratégica y otra de ejecución que abarca objetivos prioritarios contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, toma como base a los programas presupuestarios, y obedece a criterios económicos y principios de transparencia, razonabilidad y honestidad, para así permitir a los agentes estatales cumplir con objetivos trazados a través de instituciones públicas.

3) El Presupuesto de Egresos de la Federación constituye una guía de erogaciones, el cual requiere de la participación de los gobernados para ser cubierto, para tal efecto, encuentra en la constitución un fundamento jurídico supremo. Tiene un carácter complejo, ya que constituye un acto administrativo y legislativo, y con un aspecto político que lo hace susceptible de distorsiones en el cumplimiento de su finalidad, por lo que requiere de un elemento esencial; la fiscalización plena.

4) La fiscalización del gasto público es un procedimiento que parte de una fase logística y programada en ley para materializar una revisión basada en la constatación de la conformidad de la conducta de los ejecutores de los recursos públicos a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad, confiabilidad, lealtad, y eficiencia; conlleva conocimientos técnicos y contables, pues tiene como objetivo cubrir el aspecto de la transparencia y las cuentas claras, y con ello, dar vigencia a un estado de derecho eficaz, lo que a su vez garantiza la legitimidad del Estado; y como facultad de las entidades fiscalizadoras, implica un proceso y resultado técnico-contable, que sigue una serie de fases regulatorias fundadas en ley respecto de todas las actuaciones del ejercicio del gasto público; por lo que habrán de pronunciarse sobre el cumplimiento de las finalidades de los programas presupuestales; y además, deberán cubrir una revisión de la eficacia de las medidas preventivas, de tratamiento y de disminución de los efectos de la corrupción, entedida ésta última como la obtención de un beneficio, ya sea por acciones u omisiones, que sigue criterios no fundados en una norma con contenido válido y legítimo.

5) La fiscalización del gasto público es de vital importancia ya que se constituye como un derecho universal, y conlleva el ejercicio del derecho humano de acceso a la información, y a la seguridad jurídica, de ahí que postulamos que a través de la Constitución, se establezcan criterios sistemáticos de interpretación correctora y coherencia valorativa enlazados a procedimientos deliberativos racionales previstos en las constituciones de otros países, no solo de América Latina, (respecto de los cuales podemos analizar para alcanzar cambios sustanciales apoyándonos en un *Ius Constitutionale Comune* en América Latina y en el constitucionalismo transformador) sino en los del llamado Norte Global, verbigracia, Alemania, y en el otorgamiento de autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación, podemos dotar de facultades plenas y eficaces a la máxima entidad fiscalizadora de México, y así cumplir con estos derechos humanos de acceso a la información Pública y seguridad jurídica.

6) La facultad de fiscalizar de la Auditoría Superior de la Federación se basa en el derecho humano de acceso a la información pública, en el derecho humano a la rendición de cuentas, esta relación implica a los principios de los derechos humanos; pero en especial, al de la interdependencia, el cual consiste en que los derechos humanos están vinculados entre ellos y son indivisibles, no pueden separarse o fragmentarse unos de otros; y por ende, la violación de un derecho pone también en riesgo a los demás derechos, por ello, la Auditoría Superior de la Federación a través de su facultad de fiscalización lleva a cabo la culminación del Estado de Derecho y de la Certeza Jurídica, por lo tanto, esa facultad requiere de una regulación acorde a su importancia, de una autonomía que permita obtener los mayores beneficios que nos dé la posibilidad de salvaguardar la transparencia, la seguridad jurídica, y la legitimidad; se necesita de una posibilidad de desenvolvimiento de la institución acorde a la naturaleza, jerarquía e importancia de su función.

7) Del análisis a las facultades que otorga la Ley de fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, así como de la Unidad de Evaluación y Control, postulamos que dichas facultades no constituyen funciones de coordinación y coadyuvancia si no de reglamentación y revisión sobre la actuación de la Auditoría Superior de la

Federación, es decir, hay una violación a la autonomía técnica y de gestión prescrita en la Constitución a favor de la Auditoría Superior de la Federación.

8) Alemania, un país con antecedentes de debilitamientos bélicos que se agudizaron en los periodos de posguerra, y que en el caso de la segunda guerra mundial, lidió con la intervención y división territorial por parte de los aliados; sufrió estragos e inestabilidad que requirieron de medidas jurídicas que crearan un núcleo irreductible de certidumbre ante las crisis económicas, sociales y culturales que quedaron como resultado. Dentro de dichas medidas jurídicas se empleó una autonomía sui generis en favor del Tribunal Constitucional Federal, el que actuó como un punto de revisión de la coherencia constitucional y que salvaguardó los principios y valores recogidos en su Ley Fundamental.

9) La importancia del estudio del Tribunal Constitucional Federal (Bundesverfassungsgericht) radica en que constituye el antecedente positivo de la autonomía institucional más representativo a nivel mundial, pues en la posguerra, la facultad legislativa podría ser distorsionada por causa del contexto general de inestabilidad, por ende, se requería de una institución enfocada a la salvaguarda de los bienes, valores y principios que contiene toda Constitución.

10) La autonomía que referimos surgió en 1952; el Juez Leibholz elaboró un informe (Bericht an das Plenum des Bundesverfassungsgerichts zur Status Frage) que recogía los elementos esenciales del Tribunal Constitucional Federal, en éste se postuló la eliminación de toda sujeción que tenía el Tribunal Constitucional Federal al Ministerio Federal de Justicia, es decir, se trató de una completa autonomía presupuestaria y administrativa, y se llegó a afirmar que el Tribunal Constitucional Federal era un órgano constitucional supremo equiparado en rango al *Bundesrat*, al *Bundestag*, al Canciller Federal o al Presidente de la Federación; y que sus miembros no eran en modo alguno funcionarios civiles o jueces federales ordinarios, sino, más bien, guardianes supremos de la Constitución comprometidos en el logro de sus grandes objetivos, y cuya participación era cuando menos equiparable a la de los otros órganos constitucionales; incluso en alguna medida, era superior por cuanto a

que el Tribunal Constitucional Federal tenía la obligación de asegurar que los otros órganos constitucionales cumplieran con los límites que la Constitución les señalaba, es decir, tenía a su cargo el Estado de Derecho con funciones con efectos vinculatorios amparados constitucionalmente sobre los *Länder*.

11) Se debe innovar respecto del argumento teórico negacionista que se basa en la imposibilidad de aplicación de otras medidas jurídicas a causa de la diferencia de contextos sociales entre países, y buscar la aplicabilidad de diferentes criterios jurídicos a través del método científico; se debe incursionar en la búsqueda de medidas que atiendan las necesidades fácticas del contexto social mexicano, independientemente de sus diferencias con el contexto social alemán; la adaptación e innovación de la Auditoría Superior de la Federación a criterios que garanticen su desenvolvimiento, actualización y sinergia de sus elementos, tal como lo hizo el Tribunal Constitucional Alemán, es una posibilidad.

**12)** Alemania y México en su intento de restablecer estabilidad económica, política, social y cultural en la posguerra y en la época del caudillismo, respectivamente, optaron por instituciones fiscalizadoras dotadas de libertad operativa, de autonomía en distintos niveles. Las entidades fiscalizadoras de ambos países constituyen órganos consultivos en materia de planeación y finanzas, no gozan de efectos vinculatorios, se auxilian de otras instituciones relacionadas a la transparencia en la rendición de cuentas, se nutren de los resultados emitidos por la INTOSAI; las facultades de su personal, los principios que rigen a ambas instituciones (transparencia, legalidad e independencia), las facultades de ambas entidades fiscalizadoras, ya sea en la planeación y en la erogación de los recursos federales; y las herramientas disponibles en materia de auditorías hacen que ambas entidades fiscalizadoras guarden una política y estructura de trabajo muy parecida; sin embargo, lo que constituye la diferencia entre ambas es la base constitucional racional que gira en torno a la autonomía; por supuesto que somos conscientes de la diferencia cultural que existe respecto del respeto a las normas, (un ejemplo es que en Alemania no hay un concepto de la “institucionalidad”, es decir, no hacen diferencia entre el servidor público y la institución de la que forma parte para efectos de responsabilidades), pero debemos señalar que sus procedimientos deliberativos racionales encierran

criterios absolutamente diversos a los nuestros, ellos no ven servidores públicos, sino guardianes supremos de la Constitución comprometidos en el logro de sus grandes objetivos.

13) La autonomía con la que operan las instituciones fiscalizadoras de Alemania y México operan en diferentes grados, el *Bundesrechnungshof* se encuentra fuera de los tres poderes de la Unión, goza de independencia respecto de posibles injerencias en el ejercicio de sus facultades. La Auditoría Superior de la Federación, de manera formal mantiene en teoría una coordinación con el poder legislativo, pero de manera material, tiene impedimento del pleno ejercicio de sus facultades por parte de la Comisión de Vigilancia y por una Delegación de ésta. El personal de la Auditoría Superior de la Federación no cuenta con una libertad en sus actividades como el *Bundesrechnungshof*, incluso el cargo del titular de la Auditoría Superior de la Federación depende de la Comisión de Vigilancia y de sus facultades discrecionales. Resulta abismal e intrigante la variedad y complejidad de estas diferencias si consideramos que al final ambas operan con el mismo concepto jurídico; la autonomía.

14) La autonomía es la capacidad de una persona, grupo, o entidad del Estado para regularse a sí mismo, en el caso de las instituciones públicas, es una facultad prescrita en ley que le permite autodeterminarse mediante normas y gestiones de administración propias. Su objetivo es salvaguardar el ejercicio de las facultades de las instituciones públicas de la irrupción de cualquier agente externo a éstas, verbigracia, el poder avasallador del factor político.

15) La Constitución distingue una autonomía constitucional de una autonomía de relevancia constitucional; la primera está reservada para órganos constitucionales, los cuales tienen las siguientes características: tienen una paridad jerárquica con otros órganos constitucionales y con los poderes clásicos fundamentales; su estructura se dicta desde la propia Constitución; fueron creados con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia que demandaban las necesidades básicas de la sociedad, pero sobre todo, se crearon para dejar fuera del alcance de cualquier influencia externa o interna del Estado los puntos estratégicos y torales que le son

inmanentes; su origen no es de naturaleza democrática, la designación de sus integrantes no es el producto de una elección popular, no obstante, aunque no ejercen una representación democrática pueden ampliar la representación social a través del ejercicio de funciones puntuales con carácter técnico, no partidista, y en todo caso, en beneficio de la ciudadanía.

Aquellos órganos que no alcanzan a cubrir todas estas características, son llamados órganos de relevancia constitucional, son coesenciales, y ostentan una posición media entre los órganos autónomos y los entes públicos federales.

16) La Auditoría Superior de la Federación tiene como objetivo ser garante de la legitimación del Estado a través de la revisión de la erogación del Gasto Público, la revisión del cumplimiento de las finalidades de los programas presupuestales, la elaboración de propuestas para mejorarlos, y las recomendaciones en materia de asistencia social e inversión; ello para cumplir con un requisito de representatividad y seguridad jurídica en favor de los gobernados; su composición es contramayoritaria; no es coesencial, y su función más importante, la fiscalización, implica una mayor especialización, agilización, control, y sobre todo, transparencia, por lo tanto, cubre todas las características que revisten a los órganos constitucionales autónomos, por lo que controvertimos su carácter de órgano de relevancia constitucional.

17) La Constitución prevé cierto grado de independencia y libertad en favor de la Auditoría Superior de la Federación, sin embargo, como se señaló en el capítulo de la autonomía, tanto la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación como su Unidad de Evaluación y Control cuentan con facultades fundadas en ley para intervenir en esa autonomía técnica y de gestión con la que cuenta la Auditoría Superior de la Federación, esa autonomía, en sus aspectos técnicos, de gestión, organizativa, funcional y de decisión sufre de injerencias de un órgano de carácter político, es aquí donde encontramos incompatibilidad racional con los modelos fiscalizadores propuestos por la INSTOSAI y el modelo alemán, pues ellos establecen como presupuesto de esta importante labor, la ausencia de agentes externos, eso incluye a los políticos. Somos conscientes de la coordinación que debe existir entre la Auditoría Superior de la Federación y la

Cámara de Diputados pero como señalamos, esa labor bien podría correr a cargo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, la cual forma parte de la Cámara de Diputados, tiene conocimientos tanto de la integración del correlativo Gasto Público, así como técnicos, económicos y jurídicos, lo que la hace apta para realmente coordinarse con la Auditoría Superior de la Federación y no así subyugarla a través de leyes como es el caso de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y la Unidad de Evaluación y Control.

18) La Auditoría Superior de la Federación reviste características de un órgano constitucional autónomo, requiere de una margen de autonomía no limitada como con la que cuenta actualmente, no basta un cambio de denominación, sino una protección jurídica constitucional, su reconocimiento como un órgano jerárquico a la par de los poderes clásicos federales, y el implemento de la garantía institucional en su favor, pues es necesario un núcleo irreductible de certidumbre jurídica respecto del pleno ejercicio de sus facultades que dejen a salvo su labor respecto de la influencia del legislador o de minimizar el ejercicio de sus facultades a través de otras instituciones que se funden en otra normatividad como es el caso de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y de la Unidad de Evaluación y de Control.

## **FUENTES DE INFORMACIÓN**

### **Bibliografía**

- ACKERMAN M, JOHN y ASTUDILLO, CÈSAR, *LA AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION*, México, UNAM, 2009.
- ADAM ADAM, ALFREDO, *La fiscalización en México*, Editorial UNAM, México, 1996.
- ATHIÈ, ALICIA, *Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en los presupuestos públicos*, Editorial Centro de Análisis e investigación, A.C. Colectivo por la transparencia, México, 2005.
- ÁLVAREZ ALCALÁ, Alil; *Lecciones de Derecho Fiscal*, primera edición, México, Editorial Oxford, 2005.
- ÁLVAREZ ALCALÁ, Hugo; *Derecho Fiscal Constitucional*, quinta edición, México, Editorial Oxford, 2006.
- ALONSO, JOSE ANTONIO Y GARCIMARTÍN, CARLOS, *La corrupción: definición y criterios de medición*, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2011.
- AMBROSINI, G., *UN TIPO INTERMEDIO DI STATO TRA 1 UNITARIO E IL FEDERALE CARATTERIZZATO DALL-AUTONOMIA REGIONALE*, RIVISTA DE DIRITTO PUBBLICO, ROMA, 1933.
- ASF, *Fiscalización Superior en México: Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria*, México, 2008.

- ARISTÓTELES, Libro II de la felicidad, Editorial Gredos, México.
- AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, Revista Auditoria Superior de la Federación, Ediciones de la Auditoria Superior de la Federación, México, 2016.
- , ÁREAS DE OPACIDAD Y RIESGO EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO. OPORTUNIDADES DE MEJORA, MÉXICO, AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, 2009.
- AZÚA REYES, Sergio, *Metodología y técnicas de la investigación jurídica*, México, Porrúa, 2012.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel, *Trabajo académico, plagio y derechos de autor*, en Cano Valle, Fernando; CAMPOS CAMPOS, Alberto; CÁCERES NIETO, Enrique; y DÍAZ ARANDA, Enrique, (coord), segunda edición, México, UNAM, 2012.
- BENÍTEZ VARGAS, Belém, *Bosquejo de Metodología de la Investigación (Primera parte)*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Enero- Julio 2012, desde el sitio: [http://www.uaeh.edu.mx/docencia/P\\_Presentaciones/prepa3/bosquejo\\_met\\_inv1.pdf](http://www.uaeh.edu.mx/docencia/P_Presentaciones/prepa3/bosquejo_met_inv1.pdf) [fecha de consulta: 26 de enero de 2014]
- BENTIVENGA, C. SCOTT, Elementi di contabiliti pùbbica, 5ª edición, Editorial Giuffrè, Milán, 1970.
- BIDART CAMPOS, GERMÁN, *El derecho constitucional del poder*, Tomo I, Buenos Aires, Ediar, 1967.
- BUTTGENBACH, ANDRÉ, *Manual de droit administran*, citado por Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, 14ª edición, México, Porrúa, 1988
- GASCA PLIEGO, EDUARDO Y PIÑA LIBIEN, HIRAM RAÚL, *Diccionario de términos Jurídico-Universitarios*, primera edición, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2010.
- CAMPOS Y COVARRUBIAS Guillermo, *Introducción al arte de la investigación científica*, Primera Edición, México, UNAM, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- CÀRDENAS GRACIA, JAIME, *Una constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996.
- CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES EN MATERIA DE DERECHO FISCAL Y ADMINISTRATIVO, Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Centro de Estudios Superiores en Materia de Derecho Fiscal y Administrativo, México, 2016.
- CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES EN MATERIA DE DERECHO FISCAL Y ADMINISTRATIVO, PRAXIS DE LA JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, Revista de Investigación Científica, Centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo, México, 2016.
- CERVANTES, LUIS, *LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO COMPARADO. Un estudio introductorio sobre sus antecedentes y situación jurídica actual*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Serie: Estudios Básicos de Derechos Humanos, Tomo VI, 2018.
- CHACÓN RODRÍGUEZ, José Luis, *Material del curso: Técnicas de Investigación Jurídica*, Universidad Autónoma de Chihuahua, Facultad de Derecho, páginas 63 y 64. Desde el sitio: <http://www.fd.uach.mx/maestros/2013/02/11/T%C3%A9cnicas%20de%20Investigaci%C3%B3n%20Jur%C3%ADdica%2>
- CONSTITUTIONAL COURT OF SOUTH AFRICA, *South African Association of Personal Injury Lawyers v Health and Others*, Caso CCT27/00, 28 de noviembre del 2000.
- CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso; *Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria, la Vertiente de la Justicia Administrativa de 1936 a 1990*, Primera Edición, México, Editorial Thelmsis, 1993.
- DE LA GARZA, FRANCISCO, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2001
- DE LA PARRA TRUJILLO, Eduardo, FLORES ÁVALOS, Elvia Lucía, FERRER ORTEGA, Luis Gabriel, *Coloquio Claustro de Egresados del Doctorado, Mesa 4. Protocolo, Metodología y Paradigmas*. Fecha de consulta: 03 de octubre del año 2016, Disponible en <https://www.juridicas.unam.mx/videteca/evento/coloquio-claustro-de-egresados-del-doctorado/2013-10-09/mesa-4-protocolo-metodologia-y-paradigmas>.
- FERRAJOLI, LUIGI, *Derecho y razón, Teoría del garantismo penal*, Editorial Trotta, Madrid, 1995.
- FIGUEROA NERI, Aimeé; *Buenas, Malas o raras. Las Leyes Mexicanas de Fiscalización Superior*, única edición, México, Publicaciones Educativas y Culturales de la Auditoria Superior de la Federación, 2009.
- , *Perfil de México a través de Indicadores Clave*, México, Publicaciones Educativas y Culturales de la Auditoria Superior de la Federación, 2011.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídica*, dieciseisava edición, México, Porrúa, 2016.
- , *Tendencias actuales del derecho comparado*, en SERNA DE LA GARZA, José María, *Metodología del Derecho Comparado. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos y Comparados*, México, UNAM, 2005. Desde el sitio: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1793>.
- FLORES ÁVALOS, Elvia Lucía, *Protocolo de Investigación, Aspectos prácticos*, Material del Seminario Taller Desarrollo del Protocolo de Investigación, desde el sitio <http://campusposgradoderecho.unam.mx/moodle/course/view.php?id=12&section=3>.
- FLORES ZAVALA, Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, Editorial Porrúa, Edición 34, 2004
- Franz Scholz, *La seguridad jurídica*, Berlín, Walter de Gruyten, 1955.
- GÁRCES PAZ, Hugo, *Investigación Científica*, Tercera Edición, Quito, Ecuador, Ediciones Abya-Yalá, 2000.
- GARCIA-PELAYO, MANUEL, *El "Status" del Tribunal Constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional, Volumen I, número 1, Enero-abril, 1981.
- GARCÍA MÁYNES, Eduardo; *Filosofía del Derecho*, 17ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2013.
- , *Diálogos Jurídicos*, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1978.
- , *Introducción al Estudio del Derecho*, 8ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1978.
- , *Positivismo Jurídico, Realismo Sociológico y Iusnaturalismo*, 10ª Edición, Editorial Fontamara, México, 2016.
- , *Principios Supremos de la Ontología Formal del Derecho y de la Lógica Jurídica*, 1ª Edición, Editorial Coyoacán, México, 2010.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *La construcción del derecho. Métodos y técnicas de investigación*, México, UNAM-Tirant lo Blanch, 2015.
- GROVES, M. HAROLD, *Finanzas Públicas*, Editorial Trillas, México, 1980.
- GRUPO ESTRATEGIA, DEFENSA FISCAL. *La Revista Mexicana de Estrategias Fiscales*. Grupo Estrategia Editorial. México, 2016.
- HEGEL WILHEM, FRIEDRICH GEORGE, *Fenomenología del espíritu*, Editorial Fondo de Cultura Económica, novena edición, México.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; BAPTISTA LUCHO, Pilar, *Metodología de la investigación*, Segunda Edición, México, Mc Graw Hill, 1988.
- HÓPKER ASCHOFF, HERMANN, *THEO RITTERSPACH, der erste Präsident des Bundesverfassungsgerichts (1883-1954)*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, tomo 32, Karlsruhe, 1983.
- JELLINEK, GIORGIO, *Sistema dei diritti pubblici subbietivi*, Milano, Societa editrice libraria, 1912.
- IILSEN, *Antecedentes de la creación del órgano superior de fiscalización*, Senado de la República, LVIII Legislatura, México.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA "BELISARIO DOMÍNGUEZ", *Modernidad, Gestión Pública y Autonomía de Gestión*, Dirección General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública, LX Legislatura, México.
- INTOSAI JOURNAL, *International Journal of Government Auditing*, Editores INTOSAI, ESTADOS UNIDOS, 2016.
- INTOSAI, *Revista Internacional de Auditoria Gubernamental como Órgano Oficial de la INTOSAI*, Editoriales EFS-GAO (Government Accountability Office – GAO), Estados Unidos, 2016.
- , CONSULTA REALIZADA EL 10 DE MAYO DE 2017 EN [HTTP://WWW.INTOSAI.ORG/ES/ACTUALIDADES/INFORMACIONES-ANTERIORES/INFORMACIONES-ANTERIORES-2016/091216-PRESENTATION-PEER-REVIEW-REPORTS.HTML](http://www.intosai.org/es/actualidades/informaciones-antteriores/informaciones-antteriores-2016/091216-presentation-peer-review-reports.html)
- , CONSULTA REALIZADA EL 10 DE MAYO DE 2017, DISPONIBLE EN [HTTP://WWW.INTOSAI.ORG/UPLOADS/SPANISHINTOSAISTRATEGICPLAN20112016.PDF](http://www.intosai.org/uploads/spanishintosaiSTRATEGICPLAN20112016.pdf)
- LABARDINI INZUNZA, ADRIANA, Conferencia magistral presentada en el Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. *Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismo públicos autónomos*, Guadalajara, 2015.
- LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN, 2016, México.

- LEY DE INGRESOS, 2016, MÉXICO.
- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, 2005, México.
- CONSULTA REALIZADA EL 19 DE ABRIL DE 2017, [HTTP://LIBRUNAM.DGBIBLIO.UNAM.MX:8991/F/?FUNC=FINN-B-0&LOCAL\\_BASE=MX001](http://LIBRUNAM.DGBIBLIO.UNAM.MX:8991/F/?FUNC=FINN-B-0&LOCAL_BASE=MX001)
- LOCKE JOHN, SEGUNDO ENSAYO SOBRE GOBIERNO CIVIL, EDICIONES LIBERTADOR. ARGENTINA, 2004.
- LOCKE JONH. TRATADO DEL GOBIERNO CIVIL. TRADUCCIÓN DE LOS ALFÉRECES DE CABALLERÍA C.C. Y L. C. EDITORIAL CLARIDAD. BUENO AIRES, 2005.
- LÓPEZ DURÁN, Rasalío, *Metodología Jurídica*, México, IURE editores, 2009.
- LÓPEZ RUIZ, Miguel, *Nuevos elementos para la investigación. Métodos, técnicas y redacción*, México, Origami Editorial, 2008.
- LUHMANN, NIKLAS, *Confianza*, primera edición, Anthropos, México, 1996.
- MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA, *El Senado reformado: ¿cámara o consejo? (o por qué no es procedente el Bundesrat como modelo)*, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 40. Valencia, 2002.
- MASHAW, JERRY LOUIS, *Accountability and Institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance*, Yale Law School, 2006.
- MASTERMAN, ROGER y MURRAY, Colin, *Constitutional and Administrative Law*, segunda edición, Reino Unido, 2018, Pearson.
- MARGAIN MANATUTOU, Introducción al estudio del Derecho Tributario mexicano, 2ª edición, Editorial Universitaria Potòsina, México, 1969.
- MEDINA ORTEGA, CUTBERTO SIMÓN, *La Auditoria de Estados Financieros y el Dictamen Fiscal*, edición 2012, siete editores, México.
- MONTES DE OCA, Ricardo, MÁRQUEZ ROMERO, Raúl, *Criterios editoriales del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, UNAM, 2009, desde el sitio: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/critedit/critedit.pdf>
- MORTATI, COSTANTINO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, Décima edición, Editorial Padova, CEDAM, 1991.
- MOSER, CAROLYN, *CONCEPTUALISING ACCOUNTABILITY IN THE LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE OSCE*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, Alemania, MPIL RESEARCH PAPER SERIES, Número 2018-17.
- PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio; *Historia del Derecho Mexicano*, primera edición, México, Editorial Oxford, 2006.
- PÉREZ MORENO, Salvador; *La fiscalización Superior en México, Auditorias al Desempeño de la función de Desarrollo Social*, única edición, México, Publicación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2011.
- PETERS, ANNE, *Corrupción y derechos humanos*, Basel Institute on Governance, WORKING PAPER SERIES 20, 2015.
- PRESUPUESTO DE EGRESOS, 2016, MÉXICO.
- PETERS, ANN, *CORRUPTION AS A VIOLATION OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, MPIL Research paper series, número 2016-18,
- RIOS ELIZONDO, ROBERTO, EL PRESUPUESTO DE EGRESOS, CONSULTA REALIZADA EN [HTTPS://ARCHIVOS.JURIDICAS.UNAM.MX/WWW/BJV/LIBROS/4/1973/17.PDF](https://ARCHIVOS.JURIDICAS.UNAM.MX/WWW/BJV/LIBROS/4/1973/17.PDF).
- RIVERA LEÓN, MAURO ARTURO, *Esbozo de teoría contramayoritaria: consideraciones de la countermajoritarian difficulty, Teoría y Realidad Constitucional*, Universidad de Sonora, 2011.
- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl; *Derecho Fiscal*, segunda Edición, México, Editorial Oxford, 2007.
- ROLDÁN XOPA, José; *Derecho Administrativo*, primera edición, México, Editorial Oxford, 2005.
- SABINO, Carlos, *El proceso de investigación*, Caracas, 1992, 216 págs. Publicado también por Ed. Panamericana, Bogotá, y Ed. Lumen, Buenos Aires. Desde el sitio: [http://fido.palermo.edu/servicios\\_dyc/blog/docentes/trabajos/6727\\_16255.pdf](http://fido.palermo.edu/servicios_dyc/blog/docentes/trabajos/6727_16255.pdf) (consulta: 4 de febrero de 2014).

- SAINZ MORENO, FERNANDO, *Tribunal Federal Constitucional Alemán. Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, Madrid, número 8, diciembre de 1981
- SEMMLER, WILLI, GREINER, ALFRED, *Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier, Approach*, World Bank Policy Research Working Paper No. 4405, 2016.
- SCHEDLER ANDREAS, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, Primera edición, IFAI, México, 2004.
- TANZI, VITO, *Corruption: arm's length relationships and markets*, Editorial fiorentini y peltzman, Cambridge, disponible en <https://www.cambridge.org/core/books/economics-of-organised-crime/corruption-armslength-relationships-and-markets/E8D9C0CA9A454A2C75259377416038FD>.
- TESCHNER, RAINER, *La Fiscalización Pública en la República Federal de Alemania. La relación entre el Tribunal Federal de Cuentas y los Tribunales de Cuentas de los Länder (Estados federados)*, Revista española de control externo, Volumen 3, número 7, Tribunal de Cuentas, España, 2001.
- UGALDE CALDERÓN, FILIBERTO VALENTÍN, *Órganos Constitucionales Autónomos*, Revista de la Judicatura Federal, México, 2010.
- VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia; *Derecho Fiscal*, primera edición, México, Editorial Oxford, 2006.
- VON SAVIGNY, Friedrich Karl, *Metodología jurídica*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1979.
- YNOUB, Roxana, *Cuestión de Métodos; aportes para una metodología crítica*, Primera Edición, México, Editorial Cengage Learning, 2000.
- ZÚÑIGA URBINA, FRANCISCO, *Autonomías constitucionales e instituciones contramayoritarias (a propósito de las aporías de la "Democracia Constitucional")*, Revista Ius et Praxis, 2007.

## Referencia Jurisprudencial

- Tesis: I.8o.A.3 CS (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima época, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV, p. 2517.
- Tesis: 2a. CLXVI/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima época, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, p. 603.
- Tesis P./J. 20/2007, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena época, Tomo XXV, Mayo de 2007, p. 1647.
- Tesis P./J. 12/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Febrero de 2008, p 1871.
- Tesis PC.XV. J/6 L (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo II, p 1803.
- Tesis: P./J. 98/2010, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena época, septiembre de 2010, Tomo XXXII, p. 945.
- Tesis: P./J.52/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, Septiembre de 2004, p. 1122.

## Fuentes de información de Internet

- [HTTP://WWW.SCJN.GOB.MX/PAGINAS/INICIO.ASPX.](http://www.scjn.gob.mx/paginas/inicio.aspx)
- [HTTP://WWW.DIPUTADOS.GOB.MX/LEYESBIBLIO.](http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio)
- [HTTP://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2013/5/reporte\\_completo\\_imco\\_udg.pdf.](http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2013/5/reporte_completo_imco_udg.pdf)
- [HTTP://www.intosai.org/es/actualidades/informaciones-anteriores/informaciones-anteriores-2016/091216-presentation-peer-review-reports.html](http://www.intosai.org/es/actualidades/informaciones-anteriores/informaciones-anteriores-2016/091216-presentation-peer-review-reports.html)
- [HTTP://www.intosai.org/uploads/spanishintosaistrategicplan20112016.pdf](http://www.intosai.org/uploads/spanishintosaistrategicplan20112016.pdf)

[HTTPS://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Ley\\_Planeacion.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Ley_Planeacion.pdf)  
[HTTP://bibliotecas.unam.mx/index.php/acceso-remoto](http://bibliotecas.unam.mx/index.php/acceso-remoto)  
[HTTP://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/Dicc\\_Term\\_Parla.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf)  
[HTTP://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf)  
[HTTP://www.economicconcepts.com/principles\\_of\\_public\\_expenditure.htm](http://www.economicconcepts.com/principles_of_public_expenditure.htm)  
[HTTP://pnd.gob.mx/](http://pnd.gob.mx/)  
[HTTP://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm)  
[HTTP://www.transparency.org/glossary/term/political\\_corruption](http://www.transparency.org/glossary/term/political_corruption)  
[HTTP://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1\\_about\\_us/strategic\\_plan/SP\\_INTOSAI\\_Strategic\\_Plan\\_2017\\_22.PDF](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/strategic_plan/SP_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.PDF)  
[HTTP://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/detail/News/issai-1-la-declaracion-de-lima.html](http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/detail/News/issai-1-la-declaracion-de-lima.html)  
[HTTP://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf)  
[HTTP://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf)  
[HTTP://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_110121.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf)  
[HTTP://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lofgr.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lofgr.htm)  
[HTTP://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF\\_110121.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_110121.pdf)  
[HTTP://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Vigilancia-de-la-Auditoria-Superior-de-la-Federacion/Presentacion](http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Vigilancia-de-la-Auditoria-Superior-de-la-Federacion/Presentacion)  
[HTTP://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/fiscalizacion/funcion-de-fiscalizacion/](http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/fiscalizacion/funcion-de-fiscalizacion/)  
[HTTP://WWW.OAS.ORG/JURIDICO/SPANISH/MESICIC3\\_MEX\\_ANEXO23.PDF](http://WWW.OAS.ORG/JURIDICO/SPANISH/MESICIC3_MEX_ANEXO23.PDF)  
[HTTP://conceptodefinicion.de/autonomia/](http://conceptodefinicion.de/autonomia/)  
[HTTP://www.asf.gob.mx/uploads/160\\_ciudadania/LCiudadano\\_web.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/160_ciudadania/LCiudadano_web.pdf)  
[HTTP://www.asf.gob.mx/uploads/78\\_Estudios\\_sobre\\_la\\_percepcion\\_de\\_la\\_ASF/InsInvJurcomp.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/InsInvJurcomp.pdf)  
[HTTP://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/geschichte/geschichte?set\\_language=en](http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/geschichte/geschichte?set_language=en)  
[HTTP://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/aufgaben/funciones](http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/aufgaben/funciones)  
[HTTP://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/pruefungsverfahren](http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/pruefungsverfahren)  
[HTTP://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/pruefungsverfahren/las-conclusiones-fiscalizadoras-del-tribunal](http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/pruefungsverfahren/las-conclusiones-fiscalizadoras-del-tribunal)  
[HTTP://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/14.pdf](http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/14.pdf)  
[HTTP://rendiciondecuentas.org.mx/el-mundo-al-reves-de-los-analisis-de-los-informes-de-la-asf/](http://rendiciondecuentas.org.mx/el-mundo-al-reves-de-los-analisis-de-los-informes-de-la-asf/)  
[HTTP://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes\\_federales/refcns/pdfsrcs/113.pdf](http://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/113.pdf)  
[HTTP://www.gob.mx/sfp/videos/segunda-sesion-extraordinaria-de-la-secretaria-ejecutiva-del-sistema-nacional-anticorrupcion](http://www.gob.mx/sfp/videos/segunda-sesion-extraordinaria-de-la-secretaria-ejecutiva-del-sistema-nacional-anticorrupcion)  
[HTTP://www.opam.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/9no-Congreso-OPAM.pdf](http://www.opam.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/9no-Congreso-OPAM.pdf)  
[HTTP://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/008\\_comisioneslx/001\\_ordinarias/042\\_vigilancia\\_de\\_la\\_auditoria\\_superior\\_de\\_la\\_federacion/012\\_unidad\\_de\\_evaluacion\\_y\\_control/002a\\_uec](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/002a_uec)  
[HTTP://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-SP.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-SP.pdf?__blob=publicationFile&v=1)  
[HTTP://www.gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf](http://www.gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf)