



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

FACULTAD DE DERECHO.

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS.

**“FISCALIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS POR ÓRGANO
AUTÓNOMO, BINOMIO PARA UNA ADMINISTRACIÓN
EFICIENTE.”**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

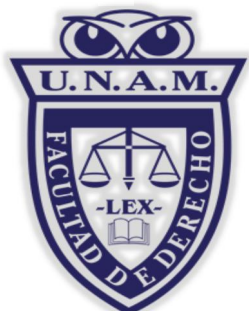
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

RYKCY IBÁÑEZ PÉREZ.

DIRECTORA DE TESIS:

DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO.



CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos.

A Magdalena, por tu amor, apoyo incondicional y porque me has enseñado simplemente lo mas importante de la vida. Has sido, eres y serás una fuente de valor, luz y refugio. Gracias madre.

A Rogelio, por ser el primer hombre en ganarse mi admiración, por tu amor y porque reconozco tu labor de padre es que con toda convicción puedo decir que no quisiera haber tenido otro. Gracias padre.

A Zafiro, Osiris, Nathaly y Rogelio, porque además de compartir la misma sangre, se han convertido en mis mejores y verdaderos amigos; encuentro en cada uno de ustedes confianza, compañerismo y lealtad. Gracias hermanos.

A Margarita Palomino Guerrero, por el apoyo y la guía en la elaboración de este trabajo y por ser la cara de todos los maestros que me formaron en nuestra casa de estudios.
Gracias maestra y Gracias U.N.A.M.

INDICE.

Introducción.....	1
Capítulo I La Hacienda Pública Municipal.....	5
1.1 Marco constitucional.....	5
1.1.1 Artículo 115.....	5
A) Reforma de 3 de febrero de 1983.....	8
B) Reforma de 23 de diciembre de 1999.....	9
1.2 La libre administración de la hacienda municipal.....	14
1.2.1. Ley de Ingresos Municipal.....	14
1.2.2 Presupuesto de egresos.....	18
1.2.3 Revisión de la cuenta pública municipal.....	21
1.3 Ingresos Públicos por contribuciones.....	27
1.3.1 Impuestos.....	27
1.3.2 Derechos.....	34
1.4 Participaciones Estatales.....	36
1.4.1 Participaciones. Fondo General de Participaciones.....	36
1.4.2 Fondo General de Aportaciones.....	42
Capítulo 2. Mecanismos de Fiscalización Autónomos en el Municipio.....	45
2.1 La Administración Municipal.....	46
2.2 Estructura y funcionamiento.....	53
2.2.1 Ayuntamiento.....	55
2.2.2 El presidente municipal.....	56
2.2.3 Los regidores.....	58
2.2.4 El síndico.....	59
2.3 Rendición y fiscalización de Cuentas.....	60
2.3.1 Fiscalización Federal.....	69
A) Autoridades competentes para realizar la función de fiscalización a nivel federal.....	70
B) Entes fiscalizables.....	73
C) Atribuciones de la ASF.....	75
D) Facultades de verificación y revisión.....	76
E) Facultades sobre los procedimientos de revisión.....	78
F) Facultades sancionadoras.....	79
G) Obligaciones de los entes fiscalizables respecto a los procesos de fiscalización.....	82
H) Procesos de Fiscalización.....	84
2.3.2 Fiscalización estatal.....	93
A) Autoridades competentes para realizar la función fiscalizadora.....	95
B) Sujetos de fiscalización.....	97
C) Las atribuciones de las autoridades fiscalizadoras.....	99
D) Atribuciones y obligaciones de los entes fiscalizables.....	100
E) Procesos de Fiscalización en la Ciudad de México.....	100
F) Procesos de Fiscalización en el Estado de México.....	102
2.3.3 Criterios de Rendición de cuentas Municipales.....	109
A) Autoridades competentes para realizar la fiscalización.....	110
B) Sujetos de fiscalización.....	111

C) Atribuciones de las autoridades fiscalizadoras.....	112
D) Obligaciones de las entidades fiscalizables.....	127
Capítulo 3. El Derecho Humano a una Administración Pública Eficiente.....	131
3.1 Criterios Europeos.....	133
3.1.1 Sistema Europeo de Protección.....	134
3.2 Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de la Ciudadanía.....	145
3.3 Reconocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	153
3.4 Regulación del derecho humano a la buena administración en la Ciudad de México.....	154
3.5 La fiscalización en la actividad Hacendaría Municipal y su importancia.....	159
3.6 La Fiscalización como recurso para garantizar el derecho humano a la buena administración.....	163
3.6.1 Propuesta de creación del Órgano de Fiscalización Municipal.....	168
3.6.2 Naturaleza del órgano.....	168
A) De naturaleza de participación ciudadana.....	173
B) De carácter privado.....	175
C) De carácter autónomo.....	177
D) Que dependa del órgano fiscalizador a nivel estatal.....	182
3.6.3 Fundamento.....	184
A) Estado de México.....	185
B) Ciudad de México.....	186
3.6.4 Estructura y facultades.....	186
A) Estructura Orgánica.....	187
B) Facultades.....	187
3.6.5 Objetivos.....	194
3.6.6 Beneficios.....	196
Conclusiones.....	198
Bibliografía.....	205

Introducción.

Durante toda la evolución del Estado esta institución ha sido sujeto de investigaciones, mismas que han dado la pauta a múltiples teorías tanto del surgimiento del mismo, de los elementos que lo componen y de los momentos históricos por los que ha atravesado dicha institución; cobra relevancia en la presente investigación la teoría de la división de poderes, que es concebida como la fragmentación del poder en facultades esenciales que serán ejercidas por diferentes organismos, teoría que justifica la existencia del poderes ejecutivo, judicial y legislativo.

A la par de esa evolución histórica y de este esquema de atribuciones para dividir el poder en su ejercicio, la realidad impone la necesidad de crear nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los poderes clásicos. Su creación no obedece a un capricho, sino que esta determinada por la vida política de los países democráticos.

Por otro lado la facultad de fiscalización es la actividad en la que se enfoca este; atribución que es conferida al poder legislativo a través del sistema de pesos y contrapesos antes referido; esta función consiste en la obligación de revisar las cuentas públicas del poder encargado de administrar los recursos obtenidos por las contribuciones de los ciudadanos, así como de los demás recursos que obtenga el Estado.

En los últimos años ha crecido tanto en el contexto nacional, como internacional la preocupación de que los recursos públicos sean ejercidos de manera eficaz y eficiente; entendiendo a una administración pública eficiente como aquella que utiliza el gasto público para la prestación de servicios que sean de calidad y que atiendan a las verdaderas necesidades de la población. Ahora bien, los procesos de fiscalización son el medio idóneo para verificar que los recursos públicos sean utilizados de la forma optima en la satisfacción de las necesidades colectivas.

En ese contexto, los municipios al ser el nivel de gobierno más cercano al ciudadano, lo convierte en el que más conoce de las necesidades de la comunidad; es por ello, que verificar las cuentas públicas municipales de manera constante y transparente de este nivel de gobierno, constituye una necesidad para evitar desvío de recursos y además es un derecho de los ciudadanos el verificar que el gasto público sea administrado de manera correcta.

Así, la actividad fiscalizadora, consiste en la revisión “externa” de la cuenta pública, es función de la Auditoría Superior de la Federación; en los estados es función de los Órganos de Fiscalización Superior de cada entidad; y, en los municipios y alcaldías de la CDMX, se cuenta con criterios de fiscalización que no cumplen precisamente con el carácter de “externo” y son ejecutadas por los Órganos de Control Interno.

El estudio de la fiscalización nos lleva invariablemente a su función y finalidad; la cual, al tratarse de la revisión de cuentas de los diferentes niveles de gobierno, con la objetivo de verificar que la utilización de recursos públicos se ejecute en pro de actividades de interés social, ligada con la idea de una administración pública que sea eficiente, lo anterior, debido a que ha cobrado relevancia en las últimas décadas la concepción del derecho humano a una buena administración, tanto que ha sido reconocido en diversos cuerpos normativos a nivel internacional y nacional.

Derivado de lo anterior, la utilidad de esta investigación consiste en que a través del conocimiento de los criterios de fiscalización Federal, Estatal y Municipal, revisando el ejercicio de sus funciones; la naturaleza de esos órganos; las facultades con que cuentan; y, la “autonomía” de la que gozan, vislumbraremos el ejercicio fallido de los órganos que pretenden revisar las cuentas y observaremos la necesidad de órganos que verdaderamente vigilen y controlen las acciones del poder, para encontrar en la fiscalización un posible mecanismo de defensa del derecho humano a una administración

pública eficaz y eficiente, derecho que no puede ser garantizado, por medios de una defensa jurisdiccionales.

En ese sentido, la Constitución de la Ciudad de México incorporó entre los derechos de los habitantes de esta entidad federativa el de “la buena administración”; si embargo, cuando de derechos humanos se trata, es relativamente fácil identificar en qué consiste el derecho subjetivo protegido, o al menos, se tiene una idea de que se trata cada uno de ellos, y es a partir de su identificación, que también se tiene idea de la forma en que se puede garantizar; pero no sucede lo mismo en el caso del derecho a la buena administración, pues es necesario contestar las interrogantes, ¿En qué consiste este derecho?, ¿Cuál es su contenido? y ¿Cómo garantizarlo?

A través del estudio de los conceptos de división de poderes; actividad hacendaría; fiscalización; rendición de cuentas; órgano autónomo; así como del estudio de las estadísticas de los procesos fiscalizadores realizados en los últimos años de los diferentes niveles de gobierno, permitirá conoceremos la realidad de la fiscalización en México, tanto a nivel federal, estatal y municipal; enfocando la atención en este ultimo; por lo que se pretende demostrar que los mismos no cuentan con órganos verdaderamente autónomos que realicen los procesos de revisión de cuentas, ni tampoco tienen mecanismos de defensa del derecho humano a una administración pública eficiente, que supone la obligación de las instituciones gubernamentales a que los recursos públicos sean utilizados de manera eficaz.

Las características de la forma de gestión pública (los medios) están connaturalmente ligados lo que rige la actuación pública: “Los principios de austeridad, moderación, honradez, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, racionalidad y rendición de cuentas, son de observancia obligatoria en el ejercicio y asignación de los recursos de la Ciudad que realicen las personas servidoras públicas”; y de los cuales su observancia es necesaria para estar en presencia de una buena administración.

Todos estos planteamientos, dan pauta al estudio de la posible creación de un órgano fiscalizador, que permita a los ciudadanos verificar el correcto ejercicio del gasto público, las cuentas municipales pero, por un órgano que no dependa de los ayuntamientos; proponemos el órgano fiscalizador municipal un posible mecanismo de revisión de los recursos públicos; y una reconciliación de la población con el Estado, la cual hoy en día, consideramos rota por la pérdida de confianza.

Capítulo I La Hacienda Pública Municipal.

Entendida como la responsable del control del ingreso y el gasto público, que se encarga de realizar actividades tanto de orden jurídico, como administrativo, financiero y contable, nuestro interés es el marco jurídico y la importancia de su buen funcionamiento.

1.1 Marco constitucional.

Es importante iniciar refiriendo el marco normativo que nuestra Carta Magna establece para la célula fundamental de nuestra organización política, nos referimos al Municipio y por ende a su Hacienda pública.

1.1.1 Artículo 115.

A lo largo de la historia los asentamientos humanos han crecido en forma considerable, a la par de esta expansión poblacional se han gestado problemas de organización entre los individuos de las comunidades y entre las comunidades mismas, pues cada vez era más complicado que los gobernantes estuvieran al pendiente de todos los problemas vecinales que se generaban día con día y de las necesidades de los habitantes de sus gobiernos, por ello, era necesario el surgimiento de un organismo administrativo y jurídico que pudiese estar al tanto de toda esa problemática, dicha figura fue el municipio, para Jacinto Faya Viesca el Municipio *“no se construyó a partir de elucubraciones teóricas, sino que su existencia se afirmó como un producto de la propia historia”*, por lo que *“no fue ni ha sido un producto lógico, ni mucho menos el ensayo de especulaciones abstractas en torno a la construcción de principios dogmáticos, fundamentalmente, el Municipio es un producto histórico: nace en Roma y de ahí pasa a las diversas*

*partes del mundo modificándose según los territorios, gobiernos y momentos históricos*¹.

En este sentido “el municipio es el orden de gobierno que atiende cuestiones que pertenecen a la comunidad local, es decir, aquellos que involucran a los ciudadanos respecto de situaciones que los afectan de forma inmediata”², como es el caso del alumbrado público, agua potable y seguridad entre otros.

En México, el Municipio tiene fundamento en la Constitución en principio en el artículo 115 de nuestra Carta Magna, sin embargo es un buen momento para mencionar que el artículo 40 de la ley fundamental, establece la voluntad del pueblo de instaurar una república federal, que en un primer momento marca la pauta para la concepción del federalismo fiscal, el cual es entendido “como un acuerdo político-institucional entre los órdenes de gobierno existentes en una federación, donde se comprenden la distribución de competencias para recaudar y administrar los recursos fiscales, así como las facultades y responsabilidades de cada orden de gobierno, para proveer los bienes y servicios públicos que demanda la sociedad”³.

Lo anterior es importante puesto que la hacienda pública municipal puede ser entendida como el conjunto de bienes e ingresos con que cuenta el municipio para cubrir los servicios a que se encuentra obligado; o bien, en materia de actividades, como todas aquellas que realiza el gobierno municipal que están relacionadas con la captación de recursos; la administración de los mimos; y la rendición y revisión de cuentas. De cualquier forma, la concepción que tengamos de hacienda municipal, ésta va a derivar precisamente de lo que se conoce en la doctrina como federalismo fiscal, que en México en materia regulatoria se traduce en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

¹ Faya Viesca, Jacinto, “El Federalismo mexicano: Regimen constitucional del sistema federal”, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988, p. 241.

² Palacios Alcocer, Mariano, “Federalismo y Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, Cámara de Diputados, México, 2012, p 179.

³ Guerrero García, Javier, “La lucha por el federalismo en México una visión sobre los resultados de la Convención Nacional Hacendaria, Porrua, México, 2005, p. 29.

Esta concepción de hacienda pública municipal y federalismo fiscal, caminan de la mano pues la primera no puede existir sin la segunda; por lo que, resulta congruente que exista un proceso histórico en aras de fortalecer este federalismo y con ello a los municipios, como es el caso de la reforma al artículo 115 Constitucional de 23 de diciembre de 1999, donde por primera vez, se reconoce que el municipio no es administrado sino gobernado por el Ayuntamiento; sin embargo, la realidad del federalismo mexicano es que “tiene la característica esencial de no establecer claramente en el texto constitucional, una distribución de potestades tributarias entre los diferentes órdenes de gobierno. Se parte de la base del principio de reserva, consagrado en el artículo 124 de la Constitución Federal, que dispone la regla general aplicable al hecho de que cuando la propia Constitución no asigne de forma expresa alguna atribución a los funcionarios federales, estas se entenderán reservadas a los estados.”⁴

En una federación, al reconocerse tres niveles de gobierno, los mismos deben contar con atribuciones, competencias y facultades que le permitan a cada uno de ellos recaudar contribuciones y administrar sus recursos para estar en posibilidad de prestar los servicios a que se encuentran obligados.

Consecuentemente a ello, la federación, los gobiernos estatales y los municipios, deberán contar con las facultades, atribuciones y responsabilidades reconocidas por la Constitución, para formar la esfera de competencias en las que cada nivel de gobierno esta posibilitado para actuar.

Dichas facultades, atribuciones y responsabilidades a nivel municipal tienen como base la Constitución, marco que se conforma principalmente por el artículo 115, mismo que ha tenido una evolución histórica extensa; sin embargo, mencionaremos únicamente lo más relevante del siglo pasado, proceso que comienza con el Porfiriato.

⁴ Alcocer Palacios, Mariano, *“Federalismo y Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”*, México, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, 2012, p 55.

Durante este periodo el municipio fue la parte más insignificante y olvidada de la estructura económica y política, esta etapa se caracterizó por una muy marcada centralización misma que apago la vida municipal, “la figura de los jefes políticos de los ayuntamientos acabaron con la libertad municipal, pues los mismos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado. Por ello la libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento de la revolución mexicana de 1910 a 1917.”⁵

En el Plan del Partido Liberal Mexicano, en 1906 se propuso consagrar la libertad municipal; en dicho plan se señalaba la supresión de la figura de los jefes políticos y la reorganización de los municipios con el fin de establecer un verdadero poder municipal.

Posteriormente el Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios, ordenamiento que entra en vigor a partir de 1917.

Desde su promulgación el artículo 115 de la Constitución ha sido objeto de once reformas; sin embargo, únicamente mencionaremos las más importantes en materia hacendaria, las cuales son la de 3 de febrero de 1983 y la de 1999. Las demás reformas han versado sobre la no reelección de los miembros de los ayuntamientos, la duración de los gobernadores en su encargo, el voto de la mujer y sus derechos políticos y la aplicación del principio de representación proporcional en los municipios.

A) Reforma de 3 de febrero de 1983.

Para muchos “es considerada la reforma más importante realizada hasta la fecha en materia municipal; ya que se trata de una reforma que enfatiza en

⁵Cfr. Oropeza, González Manuel, Cienfuegos Salgado, David (coordinadores), “El municipio en México”, Editora Laguna, México, 2007, p. 391.

aspectos jurídicos, políticos, administrativos y fiscales de los ayuntamientos,”⁶ dicho precepto estuvo dividido en diez fracciones, de las que siete corresponden a los municipios, dos serían comunes a los Estados y municipios, y una más quedaría sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto constitucional vigente.

Con esta reforma se reconoció la libertad que el municipio tiene para la administración de su patrimonio; comprendió el impuesto a la propiedad inmobiliaria, así como por su división, consolidación, transición en favor de los municipios; se establecieron las participaciones federales que correspondían a este nivel de gobierno; así como los ingresos derivados de la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito; y las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

B) Reforma de 23 de diciembre de 1999.

Esta es la segunda reforma considerada en orden de importancia y en términos generales en esta “se reconoció al municipio su facultad de **gobernar** y no sólo de administrar, a través de su ayuntamiento; por lo que el municipio pasa a ser a partir de ese momento el tercer nivel de gobierno en la federación y no sólo una unidad administrativa.”⁷

Se actualizaron algunos de los conceptos de la fracción III, destacando que las materias allí enumeradas, son en principio, competencia exclusiva de los municipios y no concurrentes con el Estado, como prevalecía en el texto anterior; por ejemplo que el agua potable, obra pública (calles, jardines, y su equipamiento), policía preventiva, entre otros, son servicios exclusivamente prestados por los municipios y ya no concurrentes.

⁶ Gutierrez González Juan Marcos, Santan Loza Salvador (coordinadores), “Artículo 115 constitucional: reformas de 1999, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, México 2002, p. 316.

⁷ Idem.

Se estableció que los municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los ayuntamientos; a diferencia del texto anterior, en donde los municipios dependían de la voluntad del Congreso local para conservar o no, una competencia.

Se garantizó para los municipios, el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolos para proponer a las legislaturas de los estados por cada Municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales (tablas de valores catastrales) y se garantizó que los recursos que integran la Hacienda Municipal serían ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien ellos autorizarán.

Al respecto el artículo 115 fracción IV, ha quedado de la siguiente forma:

Artículo 115 Constitucional	Observaciones.
<p>Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:</p>	<p>Del primer párrafo del artículo 115 constitucional podemos inferir que se habla de una entidad libre, que enfocado desde una perspectiva de nuestra historia contiene mas bien matices de autonomía. “En sentido moderno entendemos a la autonomía municipal como el Derecho del municipio para que dentro de su esfera de competencia elija libremente a sus gobernantes”⁸, otorguen sus propias normas de convivencia social, resuelva sin la intervención de otros poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad. Asimismo, el primer párrafo establece la libertad hacendaría de los</p>

⁸ ADAME GARCÍA, JORGE CARLOS. “El Derecho Municipal en México. El Municipio Base Fundamental del Federalismo en México.” Editorial Porrúa. México 2009. p 67.

<p>IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p>a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.</p> <p>Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</p> <p>b) Las participaciones federales, que serán cubiertas</p>	<p>municipios, misma que describe en los incisos de la fracción IV.</p> <p>De la fracción IV del artículo 115, junto con sus respectivos incisos, se establece la facultad del gobierno municipal de administrar libremente su hacienda; sin embargo, considero que esta fracción más allá de referir <i>“administrar libremente su hacienda”</i>, debería referirse a <i>“realizar libremente su actividad hacendaría”</i>, que como hemos puntualizado debe entenderse con un sentido progresista, encontrado en esta actividad hacendaría a todas aquellas funciones que se involucran con los recursos públicos que reciben los municipios, que dese la visión del autor son las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Se le debe dotar a los municipios la posibilidad de imponer mas contribuciones, sin que el nivel estatal restrinja esta posibilidad como orden de gobierno superior.</i> 2. <i>Debe tener la posibilidad de recaudar contribuciones; si bien, a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene dicha facultad por la celebración de los respectivos convenios con la Secretaría de Hacienda y Credito Público, considero que esta atribución debe tenerla independientemente, el texto constitucional.</i> 3. <i>Se debe tener la posibilidad de administrar</i>
---	---

por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier

libremente todos los recursos públicos de los sea dotado, ya se por ingresos propios o derivados. Considero que ésta es la única atribución en materia de actividad hacendaría que realmente tiene el municipio.

4. Debe poder fiscalizar sus cuentas públicas por sí mismo, contando con un órgano encargado de esta actividad, que es fundamental para los gobiernos democráticos actuales.

En el párrafo segundo de la fracción referente a la actividad hacendaría, se establece la limitación a la Federación respecto a la facultad del gobierno estatal, de establecer las contribuciones correspondientes a la propiedad inmobiliaria, así como de los derechos que derivan de la prestación de servicios. Sin embargo, contrario a lo que se establece en el párrafo tercero de esta fracción, en el cual se determina que los municipios tienen la posibilidad de proponer al gobierno estatal las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; se considera, que lo que debería establecer, es la limitante a los

título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en

estados para que no invadan la supuesta libertad municipal y que tanto la federación como los Estados, tengan la restricción de limitar la facultad de establecer las contribuciones que correspondan al gobierno municipal.

Respecto a la último párrafo de la fracción que nos ocupa se considera, que nuevamente se invade la supuesta libertad hacendaría de los municipios; en tanto que se establece la facultad del gobierno estatal de aprobar la Ley de ingresos de los municipios y de fiscalizar las cuentas públicas del mismo

el artículo 127 de esta Constitución.	
--	--

Del análisis anterior de la Fracción IV del artículo 115 constitucional, se resume que éste, si bien, se refiere al municipio como una entidad “libre”, el mismo no es congruente con su texto, pues en tanto a la actividad hacendaría, únicamente le permite “*ejerger libremente sus recursos públicos*”, sin embargo, no le dota de la libertad necesaria en las demás funciones que componen la actividad hacendaría como lo son la imposición de contribuciones; la recaudación de impuestos; y, la función fiscalizadora.

Por otro lado, hay que considerar que de conformidad con el párrafo tercero del artículo 115⁸ constitucional se deja la puerta abierta a las legislaturas para violentar la libertad municipal; lo anterior, con la facultad que las legislaturas estatales establecen para suspender o desaparecer ayuntamientos o a sus integrantes, cuando consideren que se ha incurrido en alguna de las causas graves que la ley local prevea.

1.2 La libre administración de la hacienda municipal.

Por disposición expresa de nuestra Constitución, se establece que los municipios administraran libremente su hacienda, es decir los que recibe de manera ordinaria y extraordinaria, de conformidad con lo que establece la ley de ingresos de los municipios de la entidad federativa en particular, incluso los que recibe por convenios y las contribuciones, productos y aprovechamientos que reciben el nombre de ingresos propios.

1.2.1. Ley de Ingresos Municipal.

En principio partimos de establecer que una ley de ingresos es lo mismo a nivel federal, estatal y municipal, por lo que su definición debe ser la misma

⁸ Artículo 115 constitucional. (...)

Párrafo Tercero. Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan.

para los tres casos y al respecto el Centro de Estudios de Administración Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública emitió una guía técnica para la elaboración del proyecto de Ley de ingresos, en la que define a la misma como, *“un ordenamiento jurídico propuesto por el Poder Ejecutivo y aprobado por el Poder Legislativo que contiene los conceptos bajo los cuales se podrán captar los recursos financieros que permitan cubrir los gastos de la Federación, Entidad Federativa o Municipio, durante un ejercicio fiscal.”*¹⁰

Atento a lo anterior, cabe resaltar que este ordenamiento tiene su fundamento legal en el artículo 31 fracción IV¹¹ de la constitución mexicana, que establece la obligación de los ciudadanos a contribuir al gasto público; asimismo, en la exposición de motivos de una ley de ingresos se debe reflejar la política de ingresos de los municipios, misma que debe ir acorde a la política de recaudación estatal y federal, misma que debe encaminarse al fortalecimiento de un sistema de recaudación, mantener finanzas públicas sanas, proporcionar certidumbre en la recaudación de ingresos y ampliar el padrón de contribuyentes, todo ello con el fin de disminuir considerablemente la dependencia de los ingresos federales participables.

Una ley de ingresos municipales tiene como características la de precisar cuáles son las contribuciones a cobrar en un ejercicio fiscal, siendo que las que no se encuentren en ella no podrán ser exigibles, lo que se traduce en el derecho que tienen los municipios de recibir contribuciones. Se emiten anualmente y en el nivel estatal y federal se establecen las cantidades previsibles en cada rubro, cosa que no se hace en las leyes de ingresos municipales debido a que las mismas son expedidas de forma general para todos los municipios que integran la entidad federativa a la que pertenecen,

¹⁰ Instituto Nacional de Administración Pública , Proyecto de Ley de Ingresos Municipales México : UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 3, disponible en el portal de internet: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia06_prooyecto_de_ley_de_ingresos_municipales.pdf

¹¹ Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

...

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

estas cantidades se verán reflejadas con el presupuesto de ingresos que realizan los municipios una vez que ha sido expedida la respectiva ley de ingresos de los municipios de la entidad determinada, las leyes de ingresos municipales en general tienen los siguientes conceptos:

1. Impuestos.
2. Cuotas de aportaciones de seguridad social.
3. Contribuciones de mejoras.
4. Derechos.
5. Productos.
6. Aprovechamientos.
7. Ingresos por venta de bienes y servicios.
8. Participaciones, aportaciones

En este orden de ideas, una ley de ingresos cobra relevancia, en virtud de ser el catálogo de contribuciones de las que se valdrá el municipio para allegarse de los recursos necesarios para prestar los servicios a que está obligado; asimismo, es el ordenamiento que faculta a los municipios a cobrar las contribuciones; por ello, con la finalidad de fortalecer la autonomía y la autosuficiencia de este nivel de gobierno, en el artículo 115, fracción IV de la CPEUM consagra el principio de libre administración de la hacienda, misma que en cuanto a actividades se refiere, podemos decir que inicia con la elaboración de la Ley de ingresos, en la cual el municipio mexicano no tiene sino una endeble facultad de proposición, por lo que su participación en la elaboración de ésta no es obligatoria.

De esta forma, el precepto citado, otorga a los ayuntamientos la potestad de proponer en las legislaturas de sus respectivos Estados, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas de valores catastrales y para tal efecto el multicitado artículo a la letra establece:

Artículo 115 Fracción IV.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Sin profundizar demasiado ya que cada estado de la república tiene sus especificaciones respecto a la elaboración del ordenamiento que nos ocupa, cabe resaltar el caso concreto de dos ejemplos que son en si mismos aunque parecidos cada uno con ciertas particularidades, en el Estado de México, con base a lo que establece la Constitución de dicha entidad en la fracción XX del artículo 77, en correlación con la fracción V del artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, sus 125 municipios elaboran un proyecto de Ley de Ingresos que se remite al ejecutivo del estado y éste mediante la Secretaria de Finanzas, hace un proyecto general de Ley de ingresos para los municipios del Estado de México, proyecto que es remitido por medio del gobernador del Estado y sometido a consideración de la Legislatura local para su aprobación.

Cosa similar pasa en la Ciudad de México, pues en el artículo 32 inciso C, numeral 1, letra a, de la Constitución del Ciudad de México, en relación con el artículo 7 y fracción II del artículo 104 de la Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México, así como la fracción VI del artículo 10 y fracción I del artículo 27, es atribución de la Secretaria de Administración y Finanzas elaborar el presupuesto de ingresos de la Ciudad, mismo que es remitido a la Legislatura local por medio de la Jefa de Gobierno, excepto que en ésta propuesta las ahora llamadas alcaldías no hacen proyecto de ley de ingresos, sino que estas desde un principio se encuentran sujetas a los que la Constitución de dicha entidad denomina previsiones de ingresos, para que posteriormente las alcaldías elaboren al igual que los municipios del estado de México sus respectivos presupuestos de egresos.

1.2.2 Presupuesto de egresos.

Una vez que el municipio tiene asignados los recursos que integraran su hacienda pública en determinado ejercicio fiscal, toca el turno de elaborar en base a esos ingresos, su presupuesto de egresos.

Para definir un presupuesto de egresos el Centro de Estudios de Administración Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública emitió una guía técnica para la elaboración del proyecto de Presupuesto de egresos, en la que define a este ordenamiento como, “la representación ordenada y clasificada de los gastos que el ayuntamiento debe realizar en un año para cumplir con sus funciones.”¹²

Asimismo, señala que este ordenamiento de carácter anual permite a los municipios:

- Prever a los recursos financieros necesarios para la administración municipal.
- Llevar un control estricto de los gastos de la administración municipal.
- Manejar adecuada y honestamente los fondos financieros del municipio.

Este ordenamiento a diferencia de la Ley de ingresos de los Municipios si es elaborado y aprobado por el propio ayuntamiento, tomaremos de ejemplo los mismos que en la Ley de ingresos, así para los municipios del Estado de México, de acuerdo con la Constitución de dicho Estado en su artículo 128, fracción III, párrafo tercero, en relación con Artículo 31, Fracción XIX, artículo 95 y numeral 99, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, es atribución del presidente municipal presentar anualmente al ayuntamiento a más tardar el 20 de diciembre, el proyecto de presupuesto de egresos, para su consideración y aprobación, a su vez, el ayuntamiento debe considerar para tal fin los datos o informes que sean necesarios para la formulación del

¹² Instituto Nacional de Administración Pública Proyecto de Presupuesto de Egresos México : UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 4, disponible en el sitio de internet: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia06_prooyecto_de_ley_de_ingresos_municipales.pdf

presupuesto de egresos municipales, mismos que serán remitidos por el tesorero municipal, vigilando que se ajuste a las disposiciones de los ordenamientos aplicables.

Por lo que hace a la ciudad de México, con base al artículo 21, inciso D, fracción III, en relación al artículo 41, 81 y 133 de la Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad, se proporciona autonomía a las alcaldías de la entidad para la elaboración de su presupuesto de egresos, las personas titulares de las Alcaldías en materia de gobierno y régimen interior, coordinadas con el Gobierno de la Ciudad u otras autoridades, elaboraran los proyectos de presupuesto de egresos de la demarcación y de calendario de ministraciones y someterlos a la aprobación del Concejo; mismo que es el órgano colegiado electo en cada demarcación territorial, que tiene como funciones la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del gasto público y la aprobación del proyecto de presupuesto de egresos correspondiente a la Alcaldía, el cual una vez aprobado se enviará a la o el Jefe de Gobierno para su integración al proyecto de presupuesto de egresos de la Ciudad.

Por otra parte, contando los ayuntamientos con la facultad de aprobar su presupuesto de egresos, el mismo tiene la obligación de hacerlo en base a los principios de proporcionalidad y equidad, considerando las necesidades básicas de las localidades que integran al municipio; asimismo, debe ir acorde con los Planes de Desarrollo tanto estatal como federal y se integrará básicamente con:

I. Los programas en que se señalen objetivos, metas y unidades responsables para su ejecución, así como la valuación estimada del programa;

II. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal calendarizados;

III. Situación de la deuda pública.

Un presupuesto de egresos más allá de ser un catálogo que comprende los gastos a erogar durante un ejercicio fiscal, es el reflejo de toda una planeación de gastos que de forma estratégica deben ser aplicados, por ello la planeación del mismo cobra relevancia, puesto que debe evidenciar la erogación de los recursos en las necesidades más básicas e indispensables para los vecinos del municipio de que se trate; por lo que, es necesario hablar del ciclo presupuestario y al respecto cabe señalar que en un estudio realizado por Esmeralda Santana, lo define como el *“proceso mediante el cual se administran los recursos económicos de los municipios en un ejercicio determinado, el cual incluye desde la planeación hasta la rendición de cuentas de dichos recursos.”*¹³

Así, los recursos económicos de los gobiernos municipales deben ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados; por lo que estos principios que rigen al servicio público deben ser reflejo en cada una de las etapas del ciclo presupuestario, las cuales son:

Planeación: es la primera etapa del ciclo presupuestario, consiste en la alineación de los objetivos a lograr en un ejercicio fiscal con los Planes de Desarrollo municipal, local y federal, por lo que se plantean las políticas públicas del gobierno, de manera que permitan dar cumplimiento a las metas planteadas.

Programación: en esta etapa se definen los montos que tendrán a su cargo las dependencias municipales tomando en consideración los objetivos y metas establecidos durante esta etapa, se debe considerar que cada rubro debe resolver una problemática social a una población objetivo determinada, esta etapa concluye con la aprobación del presupuesto de egresos en la

¹³ Santana Guzman, Esmeralda, Marzo 2021, “El ciclo Presupuestario y el avance en los Municipios” Revista Digital Hacienda Pública Municipal, INDETEC, México, https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Hacienda_Municipal/Hacienda_Municipal_No_6.pdf

reunión de cabildo del ayuntamiento, lo cual sucede a más tardar en el último mes del ejercicio anterior al que cobrará vigencia dicho presupuesto.

Ejercicio: como su nombre lo indica, es donde tiene lugar el ejercicio del presupuesto aprobado previamente por el ayuntamiento. La función de ejercicio del gasto público es precisamente la aplicación de los recursos públicos en los programas y partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos Municipal, cuidando en todo momento que los gastos sigan las disposiciones normativas aplicables y, en su caso, las reglas de operación y los calendarios establecidos para su ejercicio, garantizando con ello, una adecuada utilización de los recursos acorde al enfoque para resultados.

1.2.3 Revisión de la cuenta pública municipal.

Para comenzar es importante delimitar el sentido y concepto de la palabra revisión y al respecto el Diccionario de la Real Academia Española, señala que “revisar” significa “*ver con atención y cuidado*”; ahora bien el sentido de la palabra “revisión” en cuanto a la cuenta pública se refiere a que la misma puede ser sinónimo de “control” y/o “fiscalización” pero no de rendición de cuentas; revisión, “control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas.”¹⁴

En ese sentido, la actividad financiera del Estado en sus diferentes niveles de gobierno requiere de vigilancia para verificar con detenimiento y cuidado que la misma se realice conforme a las a disposiciones aplicables; asimismo, que en el actuar de los servidores públicos se reflejen los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad,

¹⁴ Carlos Ugalde, Luis, “Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, Auditoría Superior de la Federación”, Serie: cultura de la Rendición de Cuentas, México, p. 9, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc4.pdf

integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, es por ello que cobra relevancia la revisión de cuentas de la actividad hacendaría durante cada uno de los ejercicios fiscales.

Al respecto cabe señalar que existen dos tipos de revisión de cuentas y es que recordemos que en México se implementa en la Constitución la teoría de pesos y contrapesos de Montesquieu, que consta en que el poder político se divide en diferentes entes con el mismo poder, con el fin de que se haga un balance que no permita a uno estar por encima del otro y con ello evitar el poder absoluto concentrado en un sólo individuo o grupo de personas; lo anterior, en materia de revisión de cuentas y de la actividad hacendaría del Estado se ve reflejado en un esquema de atribuciones que permite al poder legislativo a través del órgano revisor (auditoría) fiscalizar las cuentas del poder ejecutivo, que recordemos es el encargado de administrar los recursos; por lo que, ese sería el primer tipo de revisión de cuentas, podríamos decir que es una revisión externa, pues la realiza un poder distinto al que administra y ejerce los recursos.

Otro tipo de revisión de cuentas es el que realizan los órganos internos de control de las entidades, el cual depende de la Secretaría de Finanzas de la entidad federativa de que se trate, es decir la propia administración hace un respectivo trabajo de auditoría interna.

Estos dos tipos de revisión de cuentas componen el sistema de fiscalización de cuentas de los diversos niveles de gobierno, en cuanto a revisión de cuentas de entidades gubernamentales se trata; sin embargo, autores como Becerril Lozada, distingue tres niveles de fiscalización, a) el que realiza el poder legislativo, b) el que realiza el poder ejecutivo y c) el que se realiza a los particulares para verificar que cumplan con sus obligaciones fiscales.

Por lo que hace a la fiscalización realizada por el poder Legislativo, el mismo se ejerce por medio del Órgano Superior de Fiscalización o Auditoría Superior, que puede ser estatal o federal, esta revisión consta de una revisión a

posteriori y tiene el carácter de externo, pues en la misma se fiscaliza la cuenta del ejercicio fiscal inmediato anterior y consistente en analizar y revisar los resultados obtenidos, tanto de carácter financiero como programático; por lo que, se analizan los resultados de la gestión gubernamental desde el punto de vista de los propósitos, objetivos y metas establecidos.

Ahora bien, en lo que toca al control interno, se realiza por la Secretaría de Contraloría y su función principal, es más bien vigilar el cumplimiento de las normas aplicables mirando desde y hacia el interior, ejerciendo el control que garantice al ejecutivo una correcta administración, estos órganos de control interno llevan a cabo funciones de auditoría, control interno e intervenciones, que le permiten a los mismos hacer inspecciones de forma contemporánea con la ejecución de operaciones financieras; sin embargo, no debemos perder de vista que ambas formas de fiscalización, tanto la externa como la interna deben ir encaminados al mejoramiento de la gestión pública.

En consecuencia, a través de la revisión de cuentas, se busca verificar, examinar y comprobar que los servidores públicos realicen sus actividades con estricto apego a derecho y en específico a las operaciones financieras o aquellas operaciones que tiene que ver de forma directa con recursos públicos, pues fiscalizar, “es la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley”¹⁵, además de lo señalado por Alfredo Adam, también es importante mencionar que si del resultado de las revisiones el órgano fiscalizador detectará alguna irregularidad se debe contar con la facultad para implementar medidas correctivas y preventivas, encaminadas a evitar que los servidores públicos responsables vuelvan a incurrir en las mismas faltas, así como sancionar a los responsables.

¹⁵ Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, “La fiscalización en México”, U.N.A.M., México, 1986, p.73.

En este sentido, los gobiernos municipales pueden ser fiscalizados en sus cuentas públicas por el poder legislativo federal, a través de la Auditoría Superior de la Federación, por el poder legislativo de la entidad a que pertenece a través del Órgano Superior de Fiscalización, y también por el órgano interno de control que depende directamente de la Secretaría de Contraloría del poder ejecutivo de la entidad federativa a la que territorialmente pertenezca.

En este orden de ideas, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece que la revisión de la Cuenta Pública, está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

Asimismo señala en el artículo 4 de la ley referida, que son sujetos de fiscalización superior, los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y las demás entidades fiscalizadas y que dicha fiscalización superior que realice la Auditoría se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo; por lo tanto, se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, lo anterior cobra relevancia pues en la praxis lo anterior no sucede, la Auditoría Superior pide apoyo al Órgano Superior de Fiscalización de la entidad que a su vez pide apoyo al propio órgano interno de control del municipio; por lo que, la supuesta revisión externa termina siendo una revisión de carácter interno.

Es importante señalar que la auditoría que realiza el órgano federal a los municipios es únicamente por los recursos asignados a los municipios por parte de la federación; esto es, en concreto del Fondo General de Aportaciones y Fondo General de Participaciones y al respecto se establece en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en el artículo 33 que

para efectos de la revisión de recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno.

Finamente en cuanto a la revisión que se hace de la cuenta pública municipal por parte del órgano federal, la auditoría Superior tiene la facultad para que en caso de que se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

Ahora bien, por lo que hace a la fiscalización de la cuenta municipal por parte del nivel de gobierno estatal, el mismo se realiza por la auditoría superior u órgano superior de fiscalización de la entidad, que depende de la legislatura estatal, y como ejemplo tenemos al Estado de México, por ello en el artículo 8 fracción II de la ley de Fiscalización Superior de esa entidad se establece que es atribución del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, revisar las cuentas públicas municipales de los recursos que provengan del nivel federal, estatal y municipal; por lo que, la revisión y fiscalización de las cuentas públicas, es facultad de la Legislatura y para esos efectos, se auxiliará del Órgano Superior, dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Asimismo, en el artículo 4 fracción II de la ley antes referida, establece que los municipios del Estado de México son sujetos de fiscalización, a diferencia de la actividad de fiscalización federal en el Estado de México que dispone que la fiscalización superior se podrá realizar de manera contemporánea a la ejecución de actos de gobierno y la aplicación de recursos públicos en los casos que corresponda, así como de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal y a la presentación de las cuentas públicas, de manera externa, independiente y autónoma de cualquier forma de control y evaluación internos de las entidades fiscalizables; por lo que, podemos decir que se considera la figura que en control interno se conocen como “intervenciones”.

En cuanto hace a la revisión de cuentas a posteriori es obligación de los Presidentes Municipales presentar a la Legislatura las cuentas públicas anuales de sus respectivos municipios, del ejercicio fiscal inmediato anterior, dentro de los quince primeros días del mes de marzo de cada año; asimismo, los informes mensuales los deberán presentar dentro de los veinte días posteriores al término del mes correspondiente.

Por otro lado, se establece la facultad del órgano para coordinarse, con las Secretarías de Finanzas y de la Contraloría, con las contralorías de los municipios y sus organismos auxiliares, órganos internos de control de los Poderes Legislativo y judicial y de los organismos autónomos, a fin de determinar los procedimientos necesarios que permitan el eficaz cumplimiento de sus respectivas atribuciones.

Finalmente, nos encontramos con que a nivel municipal, no existen en México ningún órgano de carácter autónomo y perteneciente a este orden de gobierno que se encargue de realizar el trabajo de fiscalización de la cuenta pública desde una perspectiva de “externo”; pues si bien están la Auditoría Superior de la Federación y el Órgano Superior de Fiscalización de la entidad federativa, la primera, únicamente revisa la cuenta pública de los municipios en cuanto a recursos federales se trata, y cabe resaltar que la misma lo hace con apoyo del Órgano Superior de Fiscalización estatal; por su parte el

órgano de fiscalización estatal debe revisar a las cuentas públicas de todos sus municipios que se encuentren en su territorio, lo cual es una tarea prácticamente imposible para estados como el de México que tiene 125 o Oaxaca que tiene 570 municipios.

Por lo que, a nivel municipal, podemos aseverar que únicamente se hace revisión de cuentas de carácter interno, a través del respectivo órgano de control interno, dependiente del poder ejecutivo de la entidad federativa, aspecto que consideramos como una laguna en el sistema de fiscalización mexicano, pues la cuentas públicas municipales se quedan prácticamente sin ser revisadas por un órgano que no tenga injerencia en la ejecución de los gastos, aspecto que es toral en el estudio del presente trabajo, pues consideramos que hace falta que las cuentas municipales sean revisadas por un órgano autónomo que realice el trabajo de fiscalización externa de la cuenta pública de este nivel de gobierno.

1.3 Ingresos Públicos por contribuciones.

Las contribuciones son las aportaciones que estamos obligados a pagar por disposición expresa de la constitución, para la Federación , Estados , Municipios o la Ciudad de México, a partir de encuadrar con nuestra conducta en el supuesto normativo, de cualquiera de las cuatro contribuciones: derechos, contribuciones de mejoras o aportaciones de seguridad social o impuestos.

1.3.1 Impuestos.

Son los recursos que el municipio obtiene para cumplir con sus obligaciones y provienen de diversas fuentes, para empezar debemos mencionar a los impuestos, los que deberían ser la principal fuente de ingresos así como la figura mas característica de un sistema impositivo, si habláramos de municipios verdaderamente autónomos, sin embargo a pesar de ser la

principal fuente de ingresos de la federación, no lo es para los municipios mexicanos.

Por lo que no está demás señalar que el Código Fiscal de la Federación en el Artículo 2 fracción I, entiende por impuestos a “las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV” de ese Artículo mismas se refieren a las aportaciones de seguridad social, derechos y aprovechamientos.

La doctrina en México define al impuesto como la *“prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter de obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público, sin que haya para ellas una contestación o beneficio especial directo o inmediato.”*¹⁶

En el mismo sentido De la Garza define al impuesto como *“una prestación en dinero o en especie de naturaleza tributaria ex lege, cuyo presupuesto es un hecho o una situación jurídica que no constituye una actividad del Estado referida al obligado y destinada a los gastos públicos.”*¹⁷

Finalmente, por lo que hace a la doctrina internacional se define a esta contribución como una *“prestación pecuniaria que el Estado u otro ente público tiene el derecho de exigir en virtud de su potestad de imperio originaria o derivada, en la medida y el modo establecido por la Ley con el fin de conseguir una entrada”*¹⁸

Todos los autores referidos en sus definiciones conciben a los impuestos como aquellas contribuciones que tiene derecho a percibir un ente público y cuyas características son:

¹⁶ R. Rodríguez Lobato, Derecho Fiscal, Editorial Oxford, México, Tercera Edición 2014, p. 62 y 63.

¹⁷ Idem.

¹⁸ G. Gil Valdivia, Impuestos, diccionario jurídico mexicano, Porrúa, México, 1985, p. 42.

a) que deben estar establecidos en ley;

b) que son exigibles por un ente público únicamente por adecuar cierta conducta a una hipótesis normativa por la potestad tributaria del Estado, y;

c) No es a cambio de una prestación directa que deba otorgar el Estado;

Es decir, son las contribuciones establecidas en la Ley, que recibe el Estado para estar en posibilidad de cumplir con sus actividades administrativas, legislativas y judiciales, sin que se encuentre obligado a una contraprestación directa en favor de los contribuyentes; por lo que, los impuestos debieran ser la principal fuente de ingresos de los Estados, pues con ese dinero, se entiende se está aportando para que los gobiernos de la Federación, Estado o Municipio cumplan con sus respectivas funciones.

Si bien es cierto que los impuestos deberían ser la principal fuente de ingresos de un sistema impositivo como el mexicano, no hay que olvidar que no sucede en los municipios de este país; lo anterior, se justifica en cierta medida con el sistema tributario mexicano de coordinación fiscal con la federación, sistema que deja a los ayuntamientos y en su caso las alcaldías con muy pocos impuestos por cobrar, y la federación cuenta con la mayor cantidad de este tipo de contribuciones a su favor.

Lo anterior, se encuentra constitucionalmente amparado pues el artículo 124 de la Constitución contiene la llamada cláusula residual, que significa que los estados tendrán las atribuciones sobrantes a la federación, pues el mismo establece que las facultades que no están expresamente establecidas para funcionarios federales se encuentran reservadas a las entidades federativas, sin mencionar siquiera al orden municipal, pues el mismo no figura dentro de los órdenes de gobierno que tienen soberanía.

Por lo que respecta al numeral 73 de la Carta Magna, establece las facultades del Congreso de la Unión, y en la materia que nos ocupa, las más

importantes son las fracciones VII y XXX que de forma enunciativa disponen lo siguiente:

Fracción VII: Faculta a la federación para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público. Lo anterior, es de gran importancia porque le da un poder demasiado amplio al ámbito federal al dotarlo de la competencia de imponer cualquier contribución que le aporte los ingresos necesarios para cubrir el gasto público, atribución que no tienen ni el nivel estatal ni mucho menos los municipios.

Fracción XXX: en esta fracción se originan las facultades expresas del Congreso Federal en materia impositiva, por lo que gravar en las materias de comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza queda prohibido para las entidades federativas. Asimismo, señala que los Estados van a participar en la recaudación de dichas contribuciones.

Si bien la fracción anterior no refiere facultad, o restricción expresa para los municipios, al ser parte de la distribución de competencias en las materias más importantes en cuanto a obtención de recursos se trata, decimos que constituye un retroceso al fortalecimiento de las economías de los niveles de gobierno distintos a la federación.

Ahora bien, hay que señalar que si bien los impuestos más importantes en México lo constituyen en el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, los mismos no son facultad exclusiva de la federación; sin embargo, gracias al sistema de coordinación fiscal el cobro de dichos impuestos los han convertido en tributos de carácter federales.

De esta forma, los impuestos que se cobran en los municipios mexicanos son realmente muy pocos; asimismo, hay que mencionar que no todos los municipios cobran los mismos impuestos, pues existen localidades en los que por ejemplo, se cobran dos impuestos y en otros hasta siete.

Estos impuestos a cobrar por los municipios, aunque con diferentes en nombre, esencialmente son similares, por ello de nueva cuenta tomaremos como ejemplo a los municipios del Estado de México, para referir los impuestos que en dichas demarcaciones se contemplan en el Código Financiero de esa entidad a partir del artículo 107, en el título IV, Título Primero y son:

Impuesto predial: Esta contribución es obligación de aquellas personas físicas y jurídicas colectivas que sean propietarias o poseedoras, según se trate, de inmuebles en el Estado; la base gravable de este impuesto será el valor catastral declarado por los propietarios o poseedores de inmuebles, mediante manifestación que presenten ante la unidad de catastro municipal que le corresponda o bien a través del formato digital autorizado, que se encuentre determinado, conforme a las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones vigentes publicadas en el Periódico Oficial. El impuesto a pagar será la cantidad que resulte de aplicar al valor catastral la tarifa correspondiente al rango de valor catastral visible en la tabla que para tal efecto se encuentra en el artículo 109 del cuerpo normativo referido, cabe señalar que el impuesto predial, se trata de una contribución de carácter bimestral y constituye el tributo más importante a cobrar de los municipios, alcanzando más del cincuenta por ciento de lo recaudado en este rubro por este nivel de gobierno.

Impuesto sobre adquisiciones de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio: es una contribución a cuyo pago se encuentran obligadas las personas físicas y jurídicas colectivas que adquieran inmuebles ubicados en el Estado, así como los derechos relacionados con los mismos.

Al respecto, en la ley se considera acto traslativo a todo acto por el que se adquiera la propiedad, incluyendo la donación, la que ocurra por causa de muerte, la aportación de toda clase de asociaciones o sociedades e incluso los bienes que el trabajador se adjudique por virtud de remate judicial, a excepción de las que se realicen al constituir la copropiedad o la sociedad conyugal, siempre que sean inmuebles propiedad de los copropietarios o de los cónyuges, o cuando se trate de donación de inmuebles a asociaciones y sociedades que tengan por objeto social la atención a personas discapacitadas y promuevan el cuidado del medio ambiente, y cuyo valor no supere los doscientos mil pesos.

La base gravable de este impuesto será el valor el valor catastral del inmueble, y el monto del impuesto a pagar, será el resultado de aplicar la tarifa sumar a la cuota fija que corresponda, de conformidad con la tarifa, es decir la cantidad que se determine al multiplicar el factor aplicable previsto para cada rango, por la diferencia que exista entre la base gravable determinada; asimismo la ley señala que el pago del impuesto deberá hacerse dentro de los diecisiete días siguientes a aquél en que se realice cualesquiera de los supuestos de adquisición, mediante declaración, que se presente en la forma oficial autorizada.

Impuesto sobre conjuntos urbanos: La ley establece que están obligados al pago de este impuesto las personas físicas y jurídicas colectivas que desarrollen conjuntos urbanos subdividan, modifiquen el tipo de conjunto urbano autorizado. La base gravable y cuota para el pago de este impuesto, se determinará conforme tipo de conjunto urbano autorizado, y se aplicará la tarifa a que se refiere el artículo 119 del Código Financiero del Estado de México.

Impuestos sobre anuncios publicitarios: La ley establece que están obligadas al pago de este impuesto las personas físicas o jurídicas colectivas que se anuncien en bienes del dominio público o privado, mediante anuncios publicitarios susceptibles de ser observados desde la vía pública o lugares de

uso común, así como la distribución de publicidad impresa, sonorización y perifoneo, en la vía pública, que anuncien o promuevan la venta de bienes o servicios; este impuesto, se pagará bimestralmente dentro de los cinco días siguientes al bimestre en que se causó, cuando se efectúe la publicidad, al igual que el impuesto anteriormente mencionado la tarifa a pagar se aplicará dependiendo del tipo de publicidad que se efectuó respecto a la tabla establecida en el artículo 121 del Código Financiero del Estado de México y los municipios.

Impuesto sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos. Para este impuesto se establece que están obligadas las personas físicas o jurídicas colectivas que obtengan ingresos por la explotación de juegos y espectáculos público; por lo que se entenderá como:

A) Juego.- Las máquinas o aparatos de recreación o azar autorizados, cuya finalidad es la diversión o entretenimiento de las personas que mediante el pago de cierta suma de dinero tienen acceso a ellos.

B) Espectáculo público.- Toda función, evento, exposiciones, exhibiciones, ferias y actos de esparcimiento, sean teatrales, deportivos, musicales o de cualquier otra naturaleza semejante que se verifiquen en teatros, calles, plazas, locales abiertos o cerrados y que para presenciarlos se cobre una determinada cantidad de dinero.

Este impuesto se calculará y determinará aplicando al total de los ingresos percibidos, durante el período de explotación autorizado y se establece que tratándose de juegos mecánicos, destreza, azar o simuladores explotados por personas físicas o jurídicas colectivas que no cuenten con establecimiento debidamente constituido, la tasa será del 10%; cuando se trate de juegos mecánicos, destreza, azar o simuladores explotados por personas físicas o jurídicas colectivas que cuenten con establecimiento debidamente constituido, la tasa será del 5%; tratándose de espectáculos públicos explotados por personas físicas o jurídicas colectivas que no

cuenten con establecimiento debidamente constituido, la tasa será del 10%; cuando se trate de espectáculos públicos explotados por personas físicas o jurídicas colectivas que cuenten con establecimiento debidamente constituido, la tasa del 5%; y tratándose de espectáculos públicos de tipo cultural, teatral y circense la tasa del 3%.

Finalmente, por lo que hace a la temporalidad del pago del impuesto se establece que lo pagarán dentro de los primeros diecisiete días de cada mes; y quienes realicen actividades que lo causen de manera temporal lo deberán pagar diario en la tesorería.

Los anteriores son los impuestos que se cobran en los municipios del Estado de México; sin embargo, hay que mencionar que son los mismos que se cobran en las alcaldías de la Ciudad de México, no está demás hacer mención que los ingresos por impuestos en los municipios se encuentran muy restringidos pues la facultad impositiva de los municipios es realmente inferior en comparación con los otros niveles de gobierno y más aún si hablamos de la federación.

1.3.2 Derechos.

Para comenzar a hablar de los derechos es necesario definirlos, al respecto la doctrina mexicana se ha referido a estas contribuciones como *“la prestación señalada por la ley, exigida por la administración activa, en pago de servicios administrativos o por la explotación de bienes sobre los cuales el Estado ejerce un poder de monopolio”*.¹⁹

Por su parte, Sergio Francisco de la Garza sostiene que los derechos constituyen *“una contraprestación en dinero obligatoria y establecida por la ley a cargo de quienes reciban servicios inherentes al Estado prestados por la Administración Pública. Esta destinado a sostener el servicio*

¹⁹ Margáin Manatou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Vigésima primera Edición. México. Editorial Porrúa. Año 2011. p. 112

correspondiente y será fijado en cuantía necesaria para cubrir el costo del servicio."²⁰

Finalmente, Rodríguez Lobato los define como *"las contraprestaciones en dinero que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales que de manera directa e individual reciben la prestación de servicios jurídicos administrativos inherentes al propio estado en sus funciones de derecho público y que están destinadas al sostenimiento de estos servicios"*²¹.

Por otro lado, de forma criticable, en razón de la poca claridad con la que define a esta contribución, el Código Fiscal de la Federación, en el artículo 2, fracción IV concibe a los derechos como *"las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."*²²

Asimismo, nuestro alto tribunal, define a esta contribución como "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten"²³; luego entonces debemos entender que este tipo de contribuciones tienen los siguientes elementos, a) primero debemos decir que se trata de contribuciones, en virtud de que son establecidos por el Estado en el ejercicio de su potestad tributaria; b) deben estar establecidos en la Ley, por lo que

²⁰ De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Vigésima octava Edición. México. Editorial Porrúa. 2008. p. 342.

²¹ Rodríguez Lobato, Raúl, Derecho Fiscal, Editorial Oxford, Tercera Edición, México, 2015, p.75.

²² Artículo 2, fracción IV del Código Fiscal de la Federación.

²³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII, Enero de 1998, página 41, *"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."*, Registro digital 196934.

ninguna obligación de pago, resulta valida si no se encuentra expresamente establecida en la ley; c) la obligación del pago de los mismos nace por la prestación de algún servicio que recibió el particular por parte del estado o bien por el aprovechamiento de algún bien de dominio público.

1.4 Participaciones Estatales.

Con el interés de que los estados y municipios cuenten con mayores recursos, la federación, de la recaudación federal otorga a las entidades recursos de dos grandes fondos el general de aportaciones y el de aportaciones.

1.4.1 Participaciones. Fondo General de Participaciones.

Antes de hablar de las participaciones federales es de importancia resaltar en que consiste federalismo fiscal, así un buen punto de partida sería mencionar que el federalismo de forma genérica consiste en la forma de Estado en la que la Federación con los estados federados comparten soberanías con el objetivo de conservar la unidad nacional, mediante la integración de los gobiernos Estatales; luego entonces, la importancia del federalismo radica en la habilidad para lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal o central y la autonomía de los estados federados.

En este orden de ideas, la soberanía tributaria es la posibilidad jurídica con que cuenta el Estado para imponer tributos a personas, que se encuentran en la jurisdicción del poder político, con la finalidad de cubrir el gasto público; por lo que, el federalismo fiscal va a consistir precisamente en la distribución y delimitación de estas facultades impositivas con que cuentan la federación, los estados y los municipios.

El federalismo fiscal en México da pie a la creación del sistema nacional de coordinación fiscal, que consiste en que la federación siendo el nivel de gobierno que más ingresos obtiene, realiza convenios con los estados y municipios con el fin de que los segundos cedan ciertas atribuciones en favor

de la federación y la misma se obliga a dotar de una proporción de los recursos captados a las entidades federativas y a los municipios y uno de los medios por los cuales proporciona dichos recursos es precisamente el Fondo General de Participaciones.

Por ello la ley de coordinación fiscal en el artículo primero establece que la finalidad de este cuerpo normativo es coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Asimismo, es un buen momento para hacer hincapié del proceso histórico del federalismo fiscal en México el cual consta de las siguientes etapas:

- La primera Convención Nacional Fiscal en 1925, llevando consigo las subsecuentes de 1933 y 1947, incluida la primera Ley de Coordinación Fiscal en 1953. En dicha etapa, se crearon más de 400 impuestos, generando una recaudación ineficiente y propiciando que se ampliara la brecha de desigualdad entre regiones, debido a las diferencias en la actividad económica y las capacidades recaudatorias de cada entidad.
- Un segundo evento importante, es la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal en 1978, que da origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Se llevan a cabo convenios en los cuales los estados y municipios otorgan parte de sus atribuciones fiscales a la federación, a cambio de participaciones derivadas de la Recaudación Federal Participable, integrada por ingresos tributarios; distribuyéndose en las entidades federativas mediante fórmulas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

- El tercer hecho trascendente, cuando se define que el Fondo General de Participaciones se integraba por el 20% de la Recaudación Federal Participable, el Fondo de Fomento Municipal se incrementa a 1%. Asimismo, se adicionaron al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las “aportaciones federales”, conformadas por siete fondos y las cuales a diferencia de las participaciones, las aportaciones fueron concebidas como transferencias condicionadas, cuyos rubros de gasto están determinados en la Ley Federal de Coordinación Fiscal en temas como educación, salud, infraestructura, entre otros.
- La cuarta etapa se da en el 2007, con la reforma hacendaría que entró en vigor en 2008. Con esta reforma se pretendía minimizar la alta dependencia financiera de los gobiernos estatales y municipales hacia las participaciones y aportaciones, así como la intención de lograr que los mecanismos de distribución estimularan la recaudación de ingresos locales y contribuyeran a impulsar el desarrollo regional. Esta contempló otorgar facultades tributarias a los gobiernos locales con la creación de nuevos impuestos federales administrados por estos. Así, la reforma consideró como primordial simplificar y mejorar los incentivos de las fórmulas de las transferencias federales, para corregir los efectos que éstas venían generando en los esfuerzos recaudatorios de los gobiernos locales.

Con este enfoque histórico del sistema de coordinación fiscal podemos decir que el mismo consiste en en que “la federación, los estados y los municipios están en posibilidad de firmar convenios de coordinación tributaria, a través de los cuales los estados y los municipios se comprometen a limitar sus potestades y atribuciones tributarias respecto de algunos impuestos, a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales.”²⁴

²⁴ “El Federalismo Fiscal en México”, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Republica, México, 2001, consultable en el enlace electrónico: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Entonces el federalismo fiscal y el sistema nacional de coordinación fiscal, son pilares para la comprensión de los ingresos municipales consistentes en el Fondo General de Participaciones, además podemos decir que los estados y municipios, además de los ingresos locales que estos generen, tienen dos vías para obtener recursos federales, una de estas son las participaciones federales. Dichos recursos no están etiquetados o destinados a fines específicos; por lo que, los ayuntamientos pueden utilizarlos en los conceptos que consideren pertinentes.

Ahora bien, el Fondo General de Participaciones consiste en ingresos no etiquetados y se constituye según la ley de coordinación fiscal con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. Asimismo, la citada ley señala que la recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los siguientes conceptos:

1. El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

2. El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales; es decir, que el ISR causado por todos los trabajadores del Estado ya sea que estén adscritos a una dependencia de carácter, federal, estatal y municipal son ingresos netamente para la federación.

3. La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos; artículos relativos al derecho especial sobre minería (aplicado por la enajenación o

venta de la actividad extractiva); derecho adicional sobre minería (referido a concesionarios mineros que no lleven a cabo obras y trabajos de explotación minera conforme a la Ley por dos años consecutivos); y derecho extraordinario sobre minería (que aplica para ingresos derivados de la enajenación de oro, plata y platino), respectivamente.

4. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

5. El impuesto sobre automóviles nuevos.

6. La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal; cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas que es del 20%; y tabacos labrados que corresponde al 8%.

7. La recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; que se refieren a la realización de juegos con apuestas y sorteos; y a la venta de gasolina mayor o igual a 91 octanos, respectivamente y cuya participación se encuentra para las entidades federativas se encuentra detallada en los artículos referidos.

8. Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley; que se refiere a la venta de gasolina mayor o igual a 91 octanos y al Fondo de Extracción de Hidrocarburos, respectivamente y cuya participación se encuentra referida en los artículos referidos.

9. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

10. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos; referido al impuesto por la actividad de explotación y extracción de hidrocarburos.

Las participaciones federales constituyen para los municipios su principal fuente de ingresos; por lo que evidencian la dependencia económica que tienen los municipios de la federación, lo anterior se sustenta con los siguientes datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de acuerdo a la siguiente tabla, donde se observa que las participaciones federales constituyen en los municipios de las diferentes entidades casi el cincuenta por ciento de los ingresos totales de estas demarcaciones.

Tabla 1.²⁵

Finanzas Públicas Municipales						
Consulta de: Ingresos por: Ingresos según: Estado y Municipio						
	Aguascalientes	Jalisco	Baja California Sur	Campeche	México	Colima
Ingresos	6,050,294,209	23,240,245,325	3,383,175,877	6,180,245,008	60,900,757,103	3,283,185,565
Impuestos	738,088,950	5,107,467,155	962,942,574	221,556,783	9,230,794,991	522,961,129
Contribuciones de Mejoras	1,285,840	111,772,049		36,466	153,617,019	96,078
Derechos	704,466,512	1,944,558,056	309,243,060	463,337,203	2,352,119,178	247,831,043
Productos	139,546,650	280,357,754	12,416,869	21,043,793	374,302,391	55,075,725
Aprovechamientos	79,119,831	754,165,696	86,464,444	108,180,127	430,433,073	39,659,941
Participaciones federales	2,803,802,717	10,329,701,680	1,235,715,916	2,752,622,048	27,196,189,532	1,508,763,537
Aportaciones federales y estatales	1,529,008,443	4,574,551,291	599,556,262	2,139,299,522	14,684,788,780	741,250,528
Otros ingresos	3,001,568	2,216,965	42,925,950	10,673,638	1,518,422,773	19,237,430

²⁵ FUENTE: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales: consultable en el sitio electrónico: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=

Financiamiento	51,973,698	135,454,679	133,910,802	463,495,428	4,960,089,366	148,310,154
----------------	------------	-------------	-------------	-------------	---------------	-------------

1. 4. 2 Fondo General de Aportaciones.

Otra fuente de ingreso para los municipios mexicanos la constituyen las aportaciones federales, las cuales se otorgan con independencia de la participación de los Estados y municipios en la recaudación federal participable (fondo de Participaciones), las cuales se establecen como recursos que la Federación transfiere a la hacienda públicas de las entidades federativas y los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación están destinados; por lo que, en la Ley de Coordinación Fiscal se constituyen ocho fondos de participaciones que son los siguientes:

I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo; Fracción.

II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y Fracción adicionada.

VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. Fracción adicionada.

VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

IX. Sobre estos, vale la pena mencionar que por lo que hace a las fracciones I, II, V, VI, VII y VIII, se trata de recursos destinados a las entidades federativas y a la Ciudad de México, por lo que los únicos que se encuentran destinados a los municipios son el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Por lo que hace al fondo para la Infraestructura Social cabe mencionar que este fondo se enterara mensualmente a las entidades federativas por conducto de la federación y a los municipios por conducto de las entidades federativas; el mismo con base al artículo 32 de la ley de Coordinación fiscal se compone del 2.5294% de la recaudación participable, del cual 0.3066% es destinado a las entidades federativas y el 2.2228% se encuentra destinado a los municipios.

El destino de este fondo con base al numeral 33 de la misma ley citada, es únicamente para la realización y ejecución de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien a las personas que se encuentren en situación de pobreza extrema.

Asimismo, la ley establece que los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se destinarán a los siguientes rubros:

I. Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda.

II. Obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

Y establece que en el caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos de dicho fondo que les correspondan para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal, el cual será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno de la entidad correspondiente y el municipio o demarcación territorial de que se trate.

Los recursos de este fondo podrán utilizarse para la elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o demarcación territorial; asimismo podrán destinar hasta el 3% de los recursos que les correspondan de este Fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos del Fondo.

Por otro lado, por lo que respecta al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, se faculta a las entidades federativas y a la ahora Ciudad de México para distribuir entre los municipios y las demarcaciones territoriales los recursos de dicho fondo, con una formula que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema; por lo que, las entidades se encuentran obligadas a utilizar la información de pobreza extrema más reciente a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales, a que se refiere el artículo anterior, publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Por otro lado, la ley de coordinación fiscal establece que este fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, del 2.35% de la recaudación federal participable (Fondo General de

Participaciones). También establece de manera confusa que este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento, es decir atendiendo a los criterios de apoyo a los municipios en situación de mayor pobreza.

Por lo que obliga a las entidades federativas y a la ciudad de México a publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año.

Finalmente la multicitada Ley establece que las aportaciones federales a cargo de este Fondo, que reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

Capítulo 2. Mecanismos de Fiscalización Autónomos en el Municipio.

En el presente apartado haremos una comparación de los criterios de fiscalización Federal, Estatal y Municipal, por lo que el estudio versará sobre el marco normativo de los entes fiscalizadores de los tres niveles de gobierno; de las atribuciones con que cuentan; de los derechos y obligaciones de los entes fiscalizables; y, de los procesos de fiscalización que cada uno realiza en el ámbito de sus atribuciones; sin embargo antes de llegar a este estudio comparativo, es necesario señalar como se encuentra conformado el

municipio mexicano y cual es su estructura orgánica, así como analizar en que consisten tanto la fiscalización como la rendición de cuentas.

2.1 La Administración Municipal.

Para poder comprender al municipio mexicano actual, como agente de acción en el ámbito de lo público, es necesario conocer las nociones de a) administración pública; b) interés público; y c) prestación de servicios públicos.

En cuanto a la concepción de administración pública, la misma es entendida como *“el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.”*²⁶

Por su parte, Andrés Serra Rojas *“entiende a la administración pública desde distintos enfoques y sentidos, siendo el más general la administración en su sentido material, que alude estrictamente a la acción de administrar; la administración es su sentido orgánico, que se refiere al conjunto de diversos órganos cuya función se encamina hacia la misma dirección, persiguiendo el alcance de alguna tarea que se traduce en interés público; y la administración pública moderna, entendida como aquella que va más allá de la aplicación de la Ley, pues trata de contribuir al desarrollo nacional; asimismo, señala que la administración pública comprende toda actividad estatal, pues en todas las actividades realizadas por el Estado se ve involucrada la aplicación de recursos (salvo las funciones legislativas y judiciales), y tiene como fin la realización del interés público e idealmente no debe buscar ningún beneficio o lucro para el ejercicio del servicio público”.*²⁷

²⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *“Derecho Administrativo y Administración pública”*, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 2011, p. 281.

²⁷ Cfr, Serra Rojas, Andrés, *“Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia”*, Editorial Porrúa, Octava Edición, México, 2013, pp. 59-65.

Por otro lado, a partir de la concepción de Estado desde Platón, Aristóteles, Maquiavelo, Hobbes y Rousseau; José Castelazo, concibe a la Administración Pública como “*visión de Estado, este autor argumenta que en general se coincide en que los componentes esenciales del Estado son el gobierno, la población (sociedad) y el territorio (demarcación o municipio); por lo que, desde esa óptica, la administración pública debe ser entendida como garante de los fines del Estado, no solamente por el hecho de recibir recursos públicos, sino por los objetivos implícitos y explícitos de los gobiernos que derivan de las elecciones (pues advierte también la estrecha relación entre la administración pública y democracia), siendo esos objetivos la estabilidad, la paz social y el desarrollo sustentable. Asimismo, señala que los elementos de la administración pública se agrupan para su estudio y aplicación en un conjunto de conceptos teóricos, pero en la práctica cotidiana habrá siempre diferencia, esto por la transformación permanente como característica de la sociedad actual; por lo que, “la administración pública es aplicable en sus principios a todo ámbito de gobierno y a todo poder público, pero varía en sus prácticas, alcances y consideraciones puntuales para cada municipio, para cada entidad federativa y para el ámbito de la federación.”*²⁸

Por otro lado, es de importancia hablar de la administración pública desde la perspectiva de los gobiernos municipales; por ello, resulta indispensable comprender el termino de descentralización administrativa que es entendida como aquella que “*tiende a transferir de un punto central de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, en favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan, respecto del centro, en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación de jerarquía;*”²⁹ por lo que, se trata de un procedimiento administrativo en el cual los poderes de decisión correspondientes a órganos superiores, se transfieren a una entidad administrativa, que da como

²⁸ Cfr, Castelazo, José R., “*Administración Pública: una Visión de Estado*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, UNAM, México, 2016, enlace electrónico: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3361/6.pdf>

²⁹ Op. Cit., Fernández Ruiz, Jorge, “*Derecho Administrativo y Administración pública*”, p. 101.

consecuencia el establecimiento de una relación de tutela administrativa, que no es la de jerarquía.

Ante esta concepción, es necesario entender al municipio mexicano como el producto de la descentralización política y no sólo administrativa que resultaría de la segunda, en una visión del municipio como *“la forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”*³⁰, lo que lo convertiría en un órgano descentralizado del gobierno federal; por ello, sobre todo con la reforma a la Constitución del 23 de diciembre de 1999, en la que se determina que el municipio es gobernado y no únicamente administrado por un ayuntamiento, se debe entender, que éste es el producto de todo el proceso que se ha llevado en aras de la construcción de un verdadero federalismo en México, convirtiéndolo en una estructura político administrativa, que si bien carece de *“soberanía”*³¹, tiene la suficiente autonomía reconocida en la Constitución para ser considerado como un nivel de gobierno y no sólo una unidad administrativa jerárquicamente dependiente de las entidades federativas y el gobierno federal.

En concordancia con lo referido por los autores antes citados, podemos decir que la administración pública es un instrumento de los tres poderes (administrativo, legislativo y judicial), en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), pues es necesaria para la organización de las instituciones gubernamentales y el logro de los objetivos del Estado; por lo que, cuando nos referimos a la administración pública municipal, este órgano debe ser entendido como un nivel de gobierno capaz de aplicar los principios de la administración pública y, no sólo como una unidad administrativa u órgano descentralizado resultado de la descentralización de servicios

³⁰ Fraga, Gabino, *“Derecho Administrativo”*; revisión y actualizada por Manuel Fraga, Edición 35, Porrúa, México, 1997, p. 219.

³¹ Soberanía no quiere decir poder absoluto del monarca, así como tampoco se refiere al mito del poder originario e ilimitado de un pueblo presuntamente homogéneo, sino que se funda más bien en la autodeterminación del individuo como elemento central de su dignidad humana y de su papel como ciudadano activo en el Estado constitucional y en la comunidad política que lo sustenta. Häberle, Peter, *“De la soberanía al derecho constitucional común: palabras clave para el dialogo europeo-latinoamericano”*, Traducción Héctor Fix Fierro, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2016, pp. 111 y 112.

públicos, que por comodidad y eficacia es conveniente que preste el municipio.

Conviene referir en este momento la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de México, vigente desde marzo de 2003, pues la misma, en el artículo 89, reconoce que las dependencias y entidades de la administración pública municipal pueden ser *organismos públicos descentralizados*, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos, que da la pauta también para reconocer al municipio como un nivel de gobierno autónomo y no como órgano descentralizado.

Por lo que hace a los servicios públicos, *el Diccionario de la Real Academia Española establece que: público significa notorio, patente, manifiesto; mientras que servicio significa acción y efecto de servir.*

Por su parte, Andrés Serra Rojas entiende a los servicios públicos como *"una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública, activa o autorizada a los particulares que ha sido creada o controlada para asegurar (de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro), la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público,"*³².

De una forma similar, Miguel Acosta Romero los define como la *"actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante una concesión."*³³

Por lo que respecta a nuestro alto Tribunal, el mismo considera que las características propias de los servicios públicos son: *"1. El servicio público*

³² Op cit., Serra Rojas, *"Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia"*, p. 106.

³³ Acosta Romero, Miguel, *"Teoría General del derecho administrativo: primer curso"*, 16a Edición, Porrúa México, 2002, p. 994.

debe consistir en una actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio, etcétera, de cualquier naturaleza y, por lo tanto, varía el ingreso de quien la recibe o disminuye los gastos en que pudiera incurrir en el supuesto de no recibirlo. 2. Esta actividad es asumida por la administración pública de manera expresa y concreta, lo que significa que es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal y que el ejercicio de esa actividad requiere de autorización previa del Estado expresada con un acto de autoridad. En este sentido, las actividades en las que se permite la concurrencia de particulares sin esta previa autorización no son servicios públicos. 3. La administración pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o indirecta, es decir, valiéndose de la concesión, aunque la legislación mexicana no es consistente en la denominación que otorga a esta figura jurídica, puesto que en algunas leyes administrativas se emplea el término autorización, cuando se refiere a la prestación de un servicio público. 4. El servicio público siempre debe tender a la satisfacción del interés general. 5. El servicio público se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública. Por lo tanto, no puede estar sujeto a un régimen de derecho privado en cuanto a su prestación.”³⁴

Luego entonces, podemos decir que los servicios públicos son aquellos que atienden necesidades de “*interés público*”³⁵, de forma permanente, regular y continua, tales como, agua potable, alumbrado público, policía, transportes, entre otros. Desde este momento, cabe aclarar que a diferencia de la administración pública que realiza la función pública a cargo del gobierno y

³⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Julio de 2005, página 1538, Tesis: XV.4o.8 A, Registro digital: 177794: “SERVICIO PÚBLICO. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS.” Enlace electrónico: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/177794>

³⁵ “conjunto de preferencias basadas en la preservación del bien común, entendiendo este como la protección del bienestar de la mayoría según valores aceptados y sostenidos por la sociedad, y que se encuentra determinado por la acción de organismos o sistemas que actúan como agentes de política (gobierno, organizaciones civiles, etc.)”, Castelazo, José R., “*Administración Pública: una Visión de Estado*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, UNAM, México, 2016 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3361/6.pdf>.

en representación del Estado, los servicios públicos pueden ser prestados mediante “concesión”³⁶ y explotación legalmente autorizados para que figuras diversas al estado puedan prestarlos. Así, ya sean personas físicas o morales, se posibilita a los prestadores de servicios a recibir utilidades económicas autorizadas; sin embargo, pese a que los servicios públicos pueden ser prestados por particulares, el gobierno tiene la obligación de garantizarlos atendiendo al costo, calidad y oportunidad, pues el servicio público “entraña la aspiración solidaria intrínseca de la administración pública de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica satisfactoria de la necesidad de carácter general.”³⁷

Asimismo, hay que distinguir que el hecho de que los servicios puedan ser prestados por particulares no debe entenderse que la totalidad de ellos pueden ser objeto de concesión, pues en algunos casos por la naturaleza delicada de la información que se maneja, los mismos deben ser “indelegables”.

Por otra parte, **los servicios públicos** se pueden clasificar en tres categorías según la participación y competencia de los diversos órganos del gobierno: Están los que son a cargo de la federación; a cargo de las entidades federativas; y a cargo de los municipios.

Enfocándonos en la administración pública municipal, una de las principales características y atribuciones del municipio mexicano que le otorgan un papel activo en la generación de crecimiento económico y desarrollo social, es precisamente la de prestación de servicios, y al respecto, el artículo 115 en su fracción III de la Constitución, establece el catálogo de servicios a los que se encuentra obligado a prestar el municipio, los cuales son los siguientes:

³⁶ “Es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado”. Fraga, Gabino, “Derecho Administrativo”, Porrúa, México, 2007, p. 506.

³⁷ Fernández Ruiz, Jorge, “Servicio Públicos Municipales”, Instituto Nacional de Administración Pública, UNAM, México, 2016, p. 94.

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e,
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Al respecto cabe mencionar que Jorge Fernández Ruiz, opina que *“existen los servicios públicos y los que considera son una modalidad de la función pública, que obedecen a principios diferentes, como es el caso de los servicios de protección civil”*³⁸; por lo que, están los servicios públicos que tienen como consecuencia un cobro inmediato y se ven materializados en materia de contribuciones a través de los *“derechos”*³⁹ y también están aquellos, por los que si bien no se cobra una contraprestación o pago de forma directa e inmediata, si son servicios que presta el municipio, estado y federación, pero que están dentro de sus funciones primordiales tales como los servicios de seguridad tendientes a garantizar la paz social.

Así para José Padilla Arellano, el *“telos” (fin o propósito)*, del municipio es doble, *“el primero consiste en establecer y mantener una relación social dada por razones de vecindad e intereses comunes, con sujeción a un régimen jurídico propio y el segundo, consiste en prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer sus necesidades de carácter general mas*

³⁸ Op cit., Fernández Ruiz, Jorge, *“Servicios públicos municipales”*, 2002, p.96. Instituto Nacional de Administración Pública, UNAM, México, 2016

³⁹ Artículo 2, Fracción IV, Código Fiscal de la Federación, vigente desde el 21 de diciembre de 1991.

*elementales de sus moradores y realizar obras públicas requeridas por la comunidad”.*⁴⁰

En suma, podemos concluir que el municipio como un verdadero nivel de gobierno, tiene un fin semejante al del Estado, por un lado, el bien común de los vecinos y por otro, satisfacer las necesidades esenciales de sus habitantes a través de la prestación de servicios públicos.

2.2 Estructura y funcionamiento.

*“Cuando hablamos de la estructura orgánica del municipio es necesario tomarlo como objeto de estudio desde punto de vista de la ciencia de la administración, que resulta en una visión del mismo como institución burocrática y administrativa; también debe ser entendido como régimen de gobierno, integrando el campo de la ciencia constitucional; y desde la sistemática jurídica, como persona de derecho público; con sus sistemas de leyes, reglamentos y ordenanzas, en relación a su funcionamiento y la vida de la comunidad municipal.”*⁴¹

Una de las características más relevantes en la constitución de 1917 es que en ella se plasmó el esquema de organización político-administrativa de México, mismo que corresponde a un régimen de República Federal que se divide en tres niveles: la Federación, los estados y los municipios.

Es decir, se propone como base territorial y de gobernanza a esta demarcación, por ello se destinó el artículo 115 para establecer la organización y reglas de competencia de los municipios, en éste se establece que los estados, libres y soberanos, siguiendo la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, tendrán como base

⁴⁰ Arellano Padilla, José, *“Derecho Urbanístico: Los servicios públicos municipales y la obra pública”*, 2011, pp. 90-91, Texto consultable en el enlace electrónico: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/3052>

⁴¹ Cfr. HERNÁNDEZ, Antonio María, *“Derecho Municipal. Parte General”*, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., México, 2003. pp. 2-6, Texto consultable en formato electrónico en el enlace: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1099-derecho-municipal>

de su división territorial y de su organización política y administrativa a los municipios, mismos que serán gobernados por un ayuntamiento

Ahora bien, el sistema de gobierno del municipio mexicano por vía de un ayuntamiento se encuadra doctrinalmente en el *modelo de comisión indirecta*, lo anterior porque en “este sistema se deposita la dirección y gobierno del municipio en un cuerpo colegiado de funcionarios que reúnen en sí el total de facultades, ejecutivas y administrativas. Los comisionados, en el caso de la forma clásica, guardan entre sí el mismo status, sin embargo, es indirecto porque en México, el mandato constitucional atribuye las facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado denominado ayuntamiento y por lo contrario de la comisión pura, los comisionados o miembros del ayuntamiento tienen status diferentes y jerarquizados pues en este se encuentran las figuras de presidente, regidores y síndicos.”⁴²

El Artículo 115 de la Constitución establece en su fracción primera, que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine; es decir, el gobierno municipal se conforma por un cuerpo de funcionarios denominado ayuntamiento, que conduce la vida del municipio en un cierto periodo de tiempo, en casi todas las entidades federativas es de tres años.

Existen diversas formas en cómo se organiza el gobierno municipal, lo anterior es consecuente a la libertad de la que se le doto en el texto constitucional y resulta en la diferencia de las estructuras orgánicas de cada región, sin embargo independientemente de sus particularidades en el gobierno se deben materializar los anhelos políticos de la comunidad que pueden ser resumidos en democracia y eficiencia principalmente, en el cual de todos los anhelos, el primordial de la población es la adecuada y racional administración de los recursos con que dispone el Municipio.

⁴²Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos Fernando, Derecho Municipal, Décima Edición, Porrúa, México, 2005, pp. 199-203.

Es importante señalar que en todas las estructuras municipales se encuentra un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado. El Ayuntamiento como cuerpo colegiado podrá ejercer facultades que la legislación estatal le atribuye, sin embargo cada uno de los integrantes del Ayuntamiento es sujeto de obligaciones y cuenta con sus propias facultades. Las atribuciones de los Ayuntamientos están plasmadas en las leyes orgánicas municipales de cada Estado, en base a las leyes orgánicas municipales del Estado de México y del Estado de Jalisco podemos decir que son las siguientes:

2.2.1 Ayuntamiento.

El ayuntamiento como órgano colegiado se integra por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas y puede ejercer todas aquellas facultades que se le atribuyen mediante la Ley Orgánica de Municipal del Estado, sin embargo, cada uno de los integrantes por separado, es sujeto de obligaciones y cuenta con sus propias facultades. Las atribuciones de los Ayuntamientos están plasmadas en las leyes orgánicas municipales de cada Estado; sin embargo existe coincidencia en algunas de ellas, por ello, según la legislación del Estado de México y del Estado de Jalisco, las mas trascendentes son las siguientes:

- Expedir y publicar su reglamento interior y el bando de policía y buen gobierno y, en general, los reglamentos que requiere el Municipio para el cumplimiento de sus atribuciones.
- Organizar y supervisar a los cuerpos de seguridad pública, además de distar las medidas necesarias para lograr que exista un adecuado ambiente de seguridad y orden en la municipalidad
- Nombrar al secretario del Ayuntamiento, al tesorero municipal y al titular del Órgano Interno de Control a propuesta del presidente municipal.
- Administrar de manera libre su patrimonio y hacienda en los términos que fijan las leyes
- Formular y aprobar anualmente el presupuesto de egresos.

2.2.2 El presidente municipal

El presidente municipal “es el encargado de dirigir y representar política, legal y administrativamente al municipio”⁴³; por lo que, es la figura que se encarga de la función ejecutiva del Ayuntamiento, su amplia gama de facultades y atribuciones con respecto a otras figuras del ayuntamiento lo convierten en el actor protagonista de la Administración Pública Municipal; las respectivas leyes orgánicas municipales, los reglamentos internos y bandos de policía y buen gobierno correspondientes, señalan las facultades y obligaciones entre las que cabe destacar:

- Presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento. (no se encuentra expresa en el Estado de Jalisco).
- Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal.
- Cuidar el orden la seguridad del municipio por que tiene bajo su mando a los elementos de policía y cuerpos municipales de seguridad.
- Hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal, y las demás disposiciones legales del Municipio.
- Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento e informar su cumplimiento;
- Informar al Ayuntamiento una vez al año del estado que guardan los negocios municipales. En el Estado de Jalisco se especifica que la fecha para hacerlo es dentro de los primeros quince días de diciembre.
- Promulgar y publicar el Bando Municipal. (no se encuentra expresa en el Estado de Jalisco)
- Asumir la representación jurídica del Municipio y del Ayuntamiento, así como de las dependencias de la Administración Pública Municipal, en los litigios en que este sea parte (no se encuentra expresa en el Estado de Jalisco).

⁴³ HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano, “Derecho Municipal”, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 37. Texto consultable en formato electrónico en el enlace: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/322/1/images/Derecho_Municipal.pdf

- Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros Ayuntamientos.
- Obligar en crédito al Municipio; atribución que comparten de forma mancomunada con el secretario y tesorero.
- Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del Municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables.
- Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos.
- Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del Municipio.
- Ordenar la aprehensión en los casos de delito flagrante y ponerlos sin demora ante la autoridad competente (no viene expresa en la Ley Orgánica del Estado de México).

Es común que las leyes orgánicas municipales en el último inciso del artículo, correspondiente a las facultades que respectan a los presidentes municipales (artículo 40 para el caso de Jalisco y 48 para el Estado de México), dejan abierta la posibilidad de que existan o puedan existir otras facultades que correspondan a los presidentes municipales, pero que se encuentren dispersas en el cuerpo de la ley o en otros ordenamientos respectivos; por lo que, las facultades del presidente pueden variar según la entidad federativa de que se trate.

Es oportuno mencionar, que para las legislaciones en que nos apoyamos en este ejercicio en cuanto al Estado de Jalisco existe la figura del Vicepresidente que sustituye en caso de ausencia al presidente, contando con las mismas facultades y atribuciones; sin señalar alguna facultad o atribución propia y exclusiva de esa figura.

Asimismo, para el caso de la legislación en el Estado de México, se mencionan las prohibiciones para los presidentes municipales, entre las que destacan; distraer los fondos y bienes municipales; imponer contribución o

sanción alguna; ausentarse del país por más de 5 días (situación que acontece en Jalisco excepto que el periodo es de 72 horas); utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares; residir durante su gestión fuera del territorio municipal; nombrar, contratar o promover directamente o por interpuesta persona como servidores públicos a personas con quienes tenga parentesco consanguíneo, civil o de afinidad hasta el cuarto grado; entre otras.

2.2.3 Los regidores.

“Los regidores representan en la forma de gobierno municipal al elemento democrático mas autentico del Estado mexicano, componen un órgano de gobierno municipal que administra distintas ramas del municipio, tales como la de los servicios públicos, mercados, rastros, espectáculos, cementerios, tesorería, y en algunas entidades en caso de falta de presidente municipal pueden realizar la suplencia.”⁴⁴

El número de regidores de los municipios puede variar dependiendo la entidad, esto generalmente por el numero de habitantes de cada municipio; para determinar la cantidad de regidores debe considerarse lo que se determine en la ley orgánica municipal del estado. Su función básica como integrantes del ayuntamiento es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, así como participar en la toma de decisiones; aunque es común que sean titulares de las comisiones formadas para atender a las distintas ramas de actividad pública que afectan y determinan al municipio. Las atribuciones que tienen los regidores son reguladas en las leyes orgánicas municipales de los Estados entre las cuales destacan:

- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento.
- Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por este ordenamiento; en estados como Jalisco se cuenta con Vicepresidente que tiene esa función.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 40.

- Vigilar, atender, opinar y proponer al Ayuntamiento, alternativas de solución sobre el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento.
- Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento.

2.2.4 El síndico

“El síndico municipal es el funcionario responsable de la atención de los asuntos jurídicos y de control de la hacienda pública”⁴⁵; por lo que, es el miembro del Ayuntamiento que vigila los aspectos financieros del mismo, lo representa jurídicamente y coadyuva en la defensa de los intereses municipales; entre sus principales facultades y obligaciones destacan:

- Asistir con voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento.
- Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los integrantes de los Ayuntamientos.
- Fungir como agente del Ministerio Público en los Municipios donde no exista este.

En el Estado de México, además de las anteriores se le dota de la función de contraloría interna, pues se le faculta para intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio; cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo; revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería y la vigilancia de la aplicación del presupuesto; así como asistir a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería por parte del Órgano Superior de Fiscalización de la entidad, lo anterior, con independencia de que en la Ley también se contempla la figura de Contraloría Interna.

⁴⁵ *Ibidem*. P. 39.

Cabe señalar que a partir del 10 de abril de 2014, fecha en que entro en vigor la reforma político-electoral de 2014, se modifico el artículo 115, fracción I de la Constitución, que trajo consigo un cambio de régimen político respecto de la figura de la elección consecutiva de diferentes cargos públicos, pues en la misma se introdujo la posibilidad de reelección inmediata para presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el mismo no sea superior a tres años, de manera que los periodos de gobierno del ayuntamiento, que se renovaban cada tres años, ahora pueden extender su mandato un período adicional por la vía de la elección popular y directa por un periodo igual al anterior.

En lo siguientes cuadros es posible advertir las principales facultades y atribuciones de las figuras que componen los ayuntamientos, asimismo es posible verificar que no existe un órgano de fiscalización de cuentas municipales ni en las alcaldías de la Ciudad de México, pues la figura que mas se asemeja a un órgano con esa función es el área de contraloría que en el caso del Estado de México el titular del Órgano Interno de Control es designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal; es decir el presidente propone al encargado de revisarlo y en el caso de la Ciudad de México, este órgano depende de la Secretaria de Contraloría de la Ciudad de México, es decir; el poder ejecutivo de la Ciudad revisa las cuentas de las alcaldías pero con la particularidad de que el personal de estos órganos en muchos casos se encuentra adscrito a la Alcaldía.

2.3 Rendición y fiscalización de Cuentas.

En el presente apartado veremos la función de las entidades de fiscalización, la forma en que son parte del sistema de rendición de cuentas; señalaremos cuáles son sus fundamentos jurídicos y políticos, y su funcionamiento desde una perspectiva de las mismas a nivel federal, estatal y municipal.

El origen etimológico del término rendición de cuentas proviene del anglosajón “*accountability*”, término sin traducción exacta al español; por lo

que, la acepción mas aceptada es *“rendición de cuentas”*. El diccionario Oxford define a la palabra “accountability”, como *“the fact of being responsible for what you do and able to give a satisfactory reason for it”*⁴⁶, de esta forma rendición de cuentas como traducción inexacta de la palabra inglesa “accountability”, significa ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, justificar algo ante alguien.

Para John Ackerman, se comete el error de *“hacer una lectura literal y estrecha del concepto de la rendición de cuentas cuyos enfoques provienen de las discusiones académicas en inglés sobre el concepto de accountability y lo circunscriben a simplemente llevar “cuentas claras”, y en su caso, ofrecer la posibilidad de que algún actor externo pueda tener cierto nivel de acceso a tales “cuentas”; lo cual resulta insuficiente, ya que deja fuera conceptos fundamentales como transparencia, sanciones, desempeño, corrupción, interés público y relaciones de principal-agente.”*⁴⁷

Sin embargo, en contraposición a lo señalado por el autor anteriormente citado, *“la rendición de cuentas es el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que le son señalados y, acepten responsabilidad en sus errores, incompetencia o engaño”*⁴⁸, desde una perspectiva de obligatoriedad por parte de los mandatarios hacia sus mandantes; por lo que, contrario a lo que conlleva una interpretación literal del concepto, la rendición de cuentas supone la existencia de una serie de mecanismos que tienen como finalidad lograr mayor transparencia, control y un sentido de responsabilidad que culmine en sanciones a los que incumplan con sus funciones.

⁴⁶ Diccionario de Cambridge en el enlace electrónico: <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/accountability>

“Traducción al español: el hecho de comenzar a ser responsable por lo que se hace y ser capaz de dar las razones satisfactorias por ello.”

⁴⁷ Cfr. Ackerman Rose, John Mill, *“Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional”*, Coordinadores Martínez Ramírez, Fabiola, Figueroa Mejía, Giovanni A., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2014, p. 1137.

⁴⁸ Ian McLean, *“The Concise Oxford Dictionary of Politics, Oxford University Press, Oxford, 1996, p.1. citado por Ugalde, Luis Carlos, “Rendición de Cuentas y Democracia, Caso México”, Instituto Federal Electoral, México, 2002.*

En este sentido, Luis Carlos Ugalde opina que “la *rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna*”⁴⁹

De esta forma, tanto el término anglosajón, como el concepto de rendición de cuentas, en un primer momento entiende a esta actividad como un acto realizado a voluntad de los *servidores públicos*⁵⁰; sin embargo, es clara la tendencia de los estudios realizados a estos conceptos que se trata de un término que debe entenderse más que en un sentido voluntario en un sentido obligatorio, pues el mismo implica la exigencia de cuentas y el sobre todo el derecho a exigir las.

Ahora bien, recordemos que toda obligación infiere un vínculo jurídico, que conlleva por una parte el *deber* de cumplir con cierta actividad (en este caso por parte de los servidores públicos), y por otro, el *derecho* a exigir el *cumplimiento* de la misma (cuya titularidad de este derecho es la sociedad misma), de ahí que la rendición de cuentas se traduce en la obligación de los mandatarios para informar a sus mandantes, quienes tienen el derecho, de saber sobre los actos que se llevan a cabo; en consecuencia, la rendición de cuentas se encuentra asociada a la representatividad de los gobernantes, quienes deben responder a sus representados, siendo esta actividad parte fundamental del proceso de democratización, pues fortalece la confianza de los mandantes con sus mandatarios dentro de cualquier forma de Estado.

⁴⁹ Ugalde, Luis Carlos, “Rendición de Cuentas y Democracia, Caso México”, Instituto Federal Electoral, México, 2002, p. 14. Documento disponible en formato PDF, en el enlace electrónico: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3555/17.pdf>

⁵⁰ El artículo 108 de la CPEUM, define a los servidores públicos de la siguiente forma: “...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía...”

Por su parte la doctrina municipal lo ha definido como: “...aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la administración pública municipal...” Robles Martínez, Reynaldo, “El Municipio”, Porrúa México, 2009, p. 9.

Por otro lado, la rendición de cuentas es un concepto que tiene desde la doctrina distintas clasificaciones, por ello O'Donnell distingue tres dimensiones de la accountability; vertical (electoral y social) y horizontal.

En primer lugar la rendición de cuentas vertical electoral, es descrita como *“una relación entre desiguales (relación burocrática en el que el superior jerárquico trata de controlar a sus subordinados, o bien la rendición electoral en la cual los votantes juzgan y vigilan a los representantes)”*⁵¹; es decir, es aquella en donde las autoridades elegidas mediante un proceso democrático, dan cuenta al electorado, pudiendo éste mediante su voto en elecciones posteriores calificar su actuar; por ello, para la eficacia de este sistema en el que los mandantes evalúan la gestión de aquellos a los que han elegido como representantes, es necesaria la existencia de mecanismos de acceso a información y medios de expresión ciudadana, que permitan ejercer el control de dicha gestión.

Por otro lado, la rendición de cuentas social vertical *“incluye diversas acciones tendientes a exhibir el mal manejo del gobierno, introducir nuevos temas a la agenda pública, o bien influir o revertir ciertas decisiones de política pública implementadas por el gobierno. Y para la promoción de estas acciones, los medios y las organizaciones y movimientos sociales [...] promueven la activación de medios legales para la vigilancia de la política pública.”*⁵²

En otras palabras, se ubica a las organizaciones civiles como aquellas capaces de ejercer control verticalmente (relación entre desiguales “mandante-mandatario”), pues considera que dichas organizaciones, a través de movimientos o denuncias ciudadanas respecto de la gestión gubernamental, son capaces de ejercer la suficiente presión para poner en

⁵¹ O'Donnell, Guillermo, “Further Thoughts on Horizontal Accountability”, citado en Ugalde, Luis Carlos, “Rendición de Cuentas y democracias. El caso México”, op. Cit, p. 27.

⁵² Catalina Smulovits, “Societal and Horizontal Controls, Two Cases about a Fruitful Relationship”, en conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, Kellogg Institute Studies, Notre Dame, mayo 2000, citado en *ibidem*, p. 32

acción a aquellas instituciones públicas que si cuentan con las atribuciones de imponer sanciones (rendición de cuentas horizontal); este sentido e importancia que se le da a los movimientos sociales y organizaciones civiles resulta no sólo útil, sino necesaria para fomentar una visión de institucionalidad democrática.

Finalmente, la dimensión de la rendición de cuentas horizontal, se refiere a *“la existencia de agencias estatales con autoridad legal [...] para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado.”*⁵³

Este es el sentido de la rendición de cuentas que supone la existencia de agencias fiscalizadoras, esta vía de rendición de cuentas supone la existencia de este tipo de instituciones dentro del Estado, destinadas a supervisar las acciones públicas y las actividades de los servidores públicos, teniendo atribuciones *“suficientes”* para controlar, revisar y fiscalizar permanentemente el actuar de aquellos que ejercen recursos y en la eventualidad del no cumplimiento de sus fines, ya sea por acciones u omisiones, cuentan con facultades sancionadoras.

En resumen, la rendición de cuentas vertical se refiere a las elecciones y a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado; esto es la forma en la que la sociedad a través de su voto puede *“reconocer”* o *“sustituir”* a los servidores públicos por la gestión que han realizado durante su encargo, por ello, un sistema verdaderamente eficaz de rendición de cuentas vertical, necesita de garantías reales al derecho de acceso a la información y transparencia, pues deben estar garantizados los mecanismos que permitan al mandante verificar, supervisar y evaluar el actuar y las decisiones de sus mandatarios.

⁵³ Ibidem, p. 27.

Por otro lado, la rendición de cuentas horizontal se refiere a relaciones de control entre *agencias* del Estado, que se traduce en el funcionamiento correcto del sistema de pesos y contrapesos, pues conlleva la regla de ser revisado por tu igual (igual en poder, aunque no en facultades y atribuciones), éste es el sistema de rendición de cuentas que supone la existencia de las entidades fiscalizadoras.

De estas dimensiones del concepto de *rendición de cuentas*, en horizontal y vertical, resulta evidente el hecho de que “*control*” y “*fiscalización*” sean términos confundibles al de “*rendición de cuentas*”; sin embargo, se ha indicado con anterioridad que el concepto de rendición de cuentas, como traducción de la *accountability*, se trata de un término más amplio, que no sólo conlleva la revisión de las cuentas, sino que además implica derechos de transparencia, acceso a la información, mecanismos de control y en un momento dado implica sanciones y su ejecución.

Por otro lado, control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, sin embargo, intrínsecamente no siempre entrañan la obligación de informar y explicar sus acciones y decisiones por parte de los servidores públicos, pues como ocurren de *facto*, el poder legislativo a través de su órgano fiscalizador (Auditoría Superior de la Federación), inicia el proceso de revisión por algún otro motivo, como una *denuncia*⁵⁴ o bien, por así indicarlo el *Programa Anual de auditoría*⁵⁵, siendo la única obligación del poder ejecutivo dar respuesta a las solicitudes de información requeridas; por lo que, se trata de un proceso en el cual el poder legislativo, por medio de sus atribuciones solicita información y en caso de no ser atendido cuenta con facultades sancionadoras; pero esta vigilancia inicia desde el legislativo sin que el ejecutivo esté obligado a iniciar dicho proceso (por lo que no se refleja en este caso la obligación del servidor público de rendir cuentas por propio derecho), por ello, el control y la fiscalización deben ser vislumbrados como

⁵⁴ Figura contemplada en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 3, fracción IX, en correlación con el artículo 14 y 49 del mismo ordenamiento. Vigente en noviembre de 2021.

⁵⁵ Este tipo de programa se encuentra establecido en el Artículo 6 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Vigente en noviembre de 2021.

unos de los mecanismos de un sistema de rendición de cuentas, y este último concepto mencionado, como un término más amplio en cuanto a alcance y significado, pues el mismo abarca, además otras obligaciones, mecanismos y derechos que nacen de los propios gobernantes.

En este orden de ideas, las instituciones fiscalizadoras tienen también un surgimiento histórico, pues *“el problema de evitar gobiernos tiranos, absolutistas y corruptos ha sido una preocupación genuina para la doctrina como parte integrante de la sociedad y los gobernados; por ello, los creadores de la filosofía política moderna como Hobbes, Locke, Montesquieu y Rosseau cuyo pensamiento concluyó en el sistema de división de poderes, promovieron activamente mecanismos para el control del poder.”*⁵⁶

De la evolución ideológica, tecnológica y social, la concepción de un Estado democrático contemporáneo, requiere invariablemente la existencia de derechos fundamentales y garantías jurisdiccionales para su ejercicio; la elección de sus mandatarios mediante procesos electorales confiables; y, la existencia de un sistema eficaz de rendición de cuentas.

Dicho sistema de control es relacionado de inmediato con conceptos como el de transparencia y las actividades de fiscalización. Por ello, en la actualidad, la existencia de estos mecanismos, constituyen obligaciones para las entidades gubernamentales sin importar el nivel de gobierno al que pertenezcan, y derivan en la idea del deber de los gobernantes a cumplir con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático los ha elegido como sus representantes.

⁵⁶ Romero Gudiño, Alejandro, Revista de Administración Pública, *“Participación de la unidad de Evaluación en el sistema Nacional Anticorrupción”*, Instituto Nacional de Administración Pública, México 2015. documento visible en formato electrónico en el enlace: [“https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/viewFile/34949/31873”](https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/viewFile/34949/31873)

Es por todo lo anterior, que dentro del sistema de rendición de cuentas los agentes fiscalizadores surgen como entidades gubernamentales *autónomas*⁵⁷ en la revisión de la cuenta pública, derivado de la exigencia de la sociedad de identificar y castigar las irregularidades de los servidores públicos en la administración y aplicación de los recursos públicos.

En la actualidad, dentro de los Estados democráticos, estas agencias fiscalizadoras son entes gubernamentales dependientes del poder legislativo, pues es el poder encargado de ejercer el contrapeso al ejecutivo, el cual recordemos, es el poder administrador de los recursos por excelencia. Estos organismos tienen como función principal, la revisión de las cuentas públicas con el fin de procurar una mejora en el desempeño de la administración pública y con ello lograr los fines perseguidos en los presupuestos de egresos, además verifican el cumplimiento de las normas por parte de las instituciones objeto de su vigilancia; por lo que son un punto clave en el combate de la corrupción.

Entonces, la presencia de estos agentes fiscalizadores, son un pilar de un sistema eficaz y eficiente de rendición de cuentas, fundamentalmente por la doble naturaleza de la rendición de cuentas como la necesidad y *derecho* de la ciudadanía; así como en el sentido de *obligación* por parte de los servidores públicos frente a la Sociedad.

Los órganos fiscalizadores fomentan una vigilancia que tiende a evitar el abuso de cada poder en su esfera de competencia; por lo que, se han convertido en parte esencial de los gobiernos democráticos, caracterizados por contar con mecanismos que promuevan equilibrios y contrapesos, ayudando a la organización, funcionamiento y gobernabilidad de los Estados.

⁵⁷ “Los órganos constitucionales autónomos, de acuerdo a la doctrina, vienen a ser aquellos establecidos en la Constitución, que no se incluyen en ninguno de los poderes u órganos tradicionales del Estado; por lo general, son órganos técnicos de control que no se guían por intereses de partidos o de coyuntura, y requieren, para su adecuado funcionamiento, no sólo de autonomía de los poderes tradicionales, sino de los partidos y de todo tipo de grupos o factores de poder. La existencia de los órganos constitucionales autónomos se justifica en la doctrina por la necesidad de que los poderes tradicionales, dejen de desempeñar el doble papel de juez y parte, de que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de los intereses políticos, de que se eviten o controlen los excesos y abusos de los funcionarios públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y transnacionales.” Fernández Ruiz, Jorge, “Derecho Administrativo y Administración Pública”, Porrúa, Cuarta Edición, México, 2011, p. 255.

Estos agentes fiscalizadores denominados desde ahora como entidades de fiscalización, son aquellos que buscan *prevenir, identificar* y en su caso, *sancionar* actos contrarios al interés común.

En una muy breve cápsula histórica podemos decir que estas entidades no tienen un surgimiento espontáneo durante las últimas décadas, pues las mismas tienen antecedentes históricos remotos, el “*Tribunal de Cuentas en la Edad Media; en el siglo XV la Contaduría de Hacienda de Castilla; el Concejo de Hacienda en 1523; en época de Napoleón con la Corte de Cuentas de Francia a inicios del siglo XVII.*”⁵⁸

Posteriormente, la situación que estaría por vivir el mundo con la gran Guerra también repercutió en la modificación de estos órganos, pues con el estado benefactor como consecuencia de la crisis de 1929 en Estados Unidos y posteriormente la segunda guerra mundial, que obligó a los Estados a orientar sus recursos humanos, y financieros a gastos de guerra, lo cual trajo consigo escasez para muchos gobiernos, y como consecuencia a ello, se desarrollarían entre otras cosas, las técnicas de revisión, evaluación y planeación estratégica; y, las entidades de fiscalización, al ser un instrumento creado en esta tendencia, en la década de 1950 se desarrollaría de forma exponencial, dando paso a la conformación en 1953 de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)⁵⁹.

Con lo anterior queda claro que el surgimiento y el hecho de que exista una tendencia clara de los reflectores hacia las entidades fiscalizadoras no son producto de una moda, por el contrario, es una preocupación genuina de la sociedad, de la doctrina y del mismo Estado, de concretar las actividades

⁵⁸Cfr, Solares Mendiola, Manuel, “*la Auditoría Superior de la Federación. Antecedentes y perspectiva histórica*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., México, 2004, pp. 1-16. Documento visible en el enlace electrónico: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1327-la-auditoria-superior-de-la-federacion-antecedentes-y-perspectiva-juridica>

⁵⁹ “La INTOSAI constituye un foro de debate de los auditores gubernamentales en todo el mundo, temas de interés recíproco avances de la fiscalización; normas profesionales y mejores prácticas de auditoría, su misión es proporcionar apoyo mutuo, fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias y actuar como portavoz oficial de los organismos institucionales, promover la mejora continua”. Información visible en el enlace electrónico: <https://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros>

fiscalizadoras de los recursos públicos, como una parte fundamental del sistema de pesos y contrapesos; sin embargo, para que “*esta tarea se realice de forma eficiente, hace falta que la auditoría gubernamental externa pueda actuar con independencia de las entidades auditadas y libre de influencias externas y por otro lado, es igualmente de vital importancia que se apliquen métodos de auditoría a la altura de los últimos medios de desarrollo de la ciencia y técnica; y, que se disponga de personal moralmente impecable.*”⁶⁰

En ese sentido, debido a su naturaleza de *control*, estas entidades de fiscalización surgen como un complemento al sistema de pesos y contrapesos, a fin de cubrir ciertas deficiencias en la organización de los Estados que implementan este sistema. Es decir, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial no pueden revisarse directamente, pues ello conllevaría a conflictos políticos de dimensiones mayúsculas, es por ello que es necesaria la creación de entidades fiscalizadoras, con estas atribuciones de revisión, que les permitan ejercer su tarea de control de manera continua, pues esa es su función principal.

Otra característica de estos entes fiscalizadores es que deben estar especializados en tareas de auditoría, su actuar debe estar basado en criterios profesionales y no políticos, lo cual evita conflictos y garantiza eficiencia en su actuar, de ahí que esta característica de profesionalización en estas entidades sea no sólo requisito sino, esencia de las mismas.

2.3.1 Fiscalización Federal.

Una vez definida la actividad fiscalizadora del Estado, es momento de conocer la forma en la que ésta se realiza, para lo cual, y en aras de tener un estudio esquemático de la función fiscalizadora a nivel federal, encontramos necesario dividirla para su mayor comprensión en los siguientes puntos:

⁶⁰ Moser, Josef, “*Declaración de México sobre Independencia de la Entidades Fiscalizadoras Superiores.*”, octubre 2009, documento visible en el enlace electrónico: [https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Declaracion de Lima y Mexico.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Declaracion_de_Lima_y_Mexico.pdf).

1. Las autoridades competentes para realizar la función fiscalizadora.
2. Quiénes son los sujetos de fiscalización.
3. Las atribuciones de las autoridades fiscalizadoras.
4. Obligaciones de los entes fiscalizables.

A) Autoridades competentes para realizar la función de fiscalización a nivel federal.

La actividad de fiscalización federal en nuestro país se lleva a cabo por dos entidades a saber:

1. Auditoría Superior de la Federación, esta institución ha sido el resultado de un proceso que tenía como finalidad dotar de mayor independencia al órgano fiscalizador en comparación con su predecesor la Contaduría Mayor de Hacienda, “cuya dependencia irrestricta de la Cámara de Diputados, implicaba una grave limitación para su función esencial: revisar las cuentas, el manejo de recursos públicos, de quienes tenían poder sobre ella, o sea auditar a sus patrones”⁶¹

Es así como con la promulgación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en el año 2000, se define a la ASF como el órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados a que se refieren los artículos 74 fracción II y VI; y 79 de la CPEUM; preceptos constitucionales que establecen la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la ASF y las demás que regulen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; asimismo el artículo 74, fracción VI⁶², le da la exclusividad a la Cámara de Diputados de Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, función que

⁶¹ John Mill, Ackerman Rose, Astudillo Cesar (coordinadores), *“La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 2009, pp, 89-90.

⁶² Artículo 74 Constitucional. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: 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.

realiza a través de la ASF; por lo que, el artículo 79⁶³ de la CPEUM, junto con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación regulan de forma mas específica su actuar.

Continuando con el estudio de esta institución unicamente como sujeto del proceso fiscalizador, es coherente mencionar que el artículo 79 de la constitución establece que la ASF contará con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos que disponga la Ley; esta característica ha sido interpretada por la SCJN mediante el criterio “*Tesis: P./J. 98/2010*”⁶⁴, como aquella que faculta a los órganos que la envisten para que sus funciones exclusivas no estén sujetas 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, cuyo origen y competencia (indirecta) se deben ya sea al Poder Ejecutivo Federal o al Poder Legislativo Federal, éstos cuentan 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, se limitan a las facultades que no le han sido reservadas a su competencia exclusiva; siendo esta la forma en la que se intenta garantizar la autonomía en los procesos fiscalizadores que realiza este ente gubernamental.

⁶³ Artículo 79 Constitucional. 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. (REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015) La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

⁶⁴ Cfr. “**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**”, Criterio jurisprudencial, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Septiembre de 2010, página 945, Tesis: P./J. 98/2010, Registro digital: 163870.

Siguiendo con el estudio del mismo precepto normativo, se establecen en nuestra carta magna los principios que rigen el ejercicio de la fiscalización, los cuales son: legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Ahora bien, respecto a estos principios rectores de la fiscalización en México, queda claro el principio de legalidad, imparcialidad y confiabilidad; sin embargo, respecto al principio de definitividad no tanto, ya que recordemos que este principio en materias como el amparo, se refiere a que se deben agotar todos los medios de defensa antes de recurrir al juicio de amparo, pero ¿qué significa en materia de fiscalización?

Para Miguel Pérez López este principio se encuentra ligado al de legalidad y se refiere a *“que la función fiscalizadora debe ser completa, eficiente y exhaustiva, a fin de evitar expedientes abiertos, que puedan propiciar conflictos políticos y jurídicos intermitentes, por lo que las decisiones que asuma la Entidad de Fiscalización Superior sean definitivas, sin que el principio de definitividad sea óbice para que la Auditoría Superior emita las sanciones y formule las denuncias que correspondan”*.⁶⁵ Es decir, comprende al principio de definitividad como aquel que obliga al órgano fiscalizador a terminar la tarea que comenzó de forma definitiva, revisando exhaustivamente los expedientes y resolviendo sobre todos los asuntos que conozca; sin que ello sea un impedimento para que derivado de irregularidades encontradas en el proceso de revisión de cuentas, proceda el órgano fiscalizador para imponer sanciones o interponer las denuncias correspondientes.

Por su parte, Víctor Manuel Rocha Mercado afirma que el principio de definitividad en los procesos de fiscalización constituye *“ un mandato dirigido a la Auditoría Superior de la Federación para que todos los informes que emita en el ejercicio de sus facultades se basen en la información definitiva*

⁶⁵ Pérez López, Miguel, "Gasto público, fiscalización y administración de recursos económicos públicos", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 22, enero-junio de 2010, pp. 203 y 204.

que se presente en la Cuenta Pública anual".⁶⁶ Es decir, concibe a este principio como aquel que obliga al órgano fiscalizador a realizar su función con la información definitiva entregada por el ente fiscalizable, y con ello dar seguridad jurídica al mismo, que la información que se revisará será aquella con la que él cuenta y no alguna otra. Cabe mencionar que respecto a este principio no existe criterio jurisprudencial, por lo que no hay consenso de lo que signifique en el texto constitucional, sin embargo de las definiciones anteriormente citadas podemos concluir que se trata de un principio que pretende proporcionar seguridad jurídica al ente fiscalizable, en virtud de la relación que surge en estos procesos en donde el ente fiscalizador de alguna manera invade la esfera de "derechos" o prerrogativas que como ente revisado les reconoce tanto la constitución como la ley de la materia.

2. El segundo ente fiscalizador a nivel federal es la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de las diferentes dependencias federales. La fiscalización que realizan estas autoridades, es de carácter interno; pues esta entidad pertenece a la administración desconcertada del poder ejecutivo federal. El tipo de fiscalización que realiza la Secretaría de la Función Pública no es el objeto de estudio de este trabajo; sin embargo, es necesario mencionarlo y referir que tiene sus fundamentos jurídicos en Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública Federal y el reglamento de la misma.

B) Entes fiscalizables.

Respecto a los entes que son sujetos de fiscalización por la ASF, el artículo 79, fracción I⁶⁷ de la Constitución establece que la ASF, tendrá a su cargo

⁶⁶ Rocha Mercado, Víctor Manuel, comentario al artículo 79 constitucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada II*, en Cossío Díaz, José Ramón (coord.), México, Tirant Lo Blanch, 2017, p. 1293.

⁶⁷ Artículo 79 Constitucional. La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.

fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Asimismo, señala que la ASF fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y que fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica.

Es decir, podemos aseverar que los sujetos de fiscalización por la ASF son de cuatro tipos:

- Las entidades federativas y la Ciudad de México.
- Los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México.
- Los entes públicos federales⁶⁸, entre los que destacan los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; órganos constitucionales autónomos;

Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

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

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

Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes.

⁶⁸ Catalogo de Entes Públicos Federales disponible en el sitio de internet: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/secretario/SEC_01_04_66.pdf, consultado en la fecha de 13 de diciembre de 2021.

universidades públicas; empresas productivas del Estado; entidades paraestatales; y fideicomisos financieros públicos.

- Cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y cualquier otra figura jurídica que tengan asignados o ejerzan recursos federales.

Con lo anterior quedan expuestos los variados sujetos fiscalizables por la Auditoría Superior de la Federación, así, se encuentra justificado el hecho de que en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización, la tarea de revisión sea en forma conjunta con apoyo de los órganos de fiscalización locales y la Secretaría de Contraloría a través de los órganos internos de control, ya que no es posible que un sólo órgano, revise todos los entes a los que se les asigne o ejerzan recursos federales.

Por su parte la Secretaría de la Función Pública, tiene la Facultad de fiscalizar el desempeño y manejo de los recursos públicos de las diferentes dependencias administrativas a través de su propio órgano interno de control; sin embargo, estos órganos sólo fiscalizan a una autoridad y no como la ASF, que tiene un universo de entidades fiscalizables.

C) Atribuciones de la ASF.

Queda claro que la función de la ASF es fiscalizar la cuenta pública y auditar a las entidades que utilicen recursos públicos federales; por lo que mencionaré las facultades, atribuciones y obligaciones en el ejercicio de dicha función, lo anterior haciendo un estudio conjunto y sistemático del artículo 79 constitucional y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, facultades que en perspectiva pueden agruparse en cuatro tipos; facultades de verificación y revisión; facultades sobre los procedimientos de revisión; facultades sancionadoras y/o de inicio de procedimientos sancionadores; y, facultades de impugnación; las cuales se agruparon de la siguiente forma.

D) Facultades de verificación y revisión.

En este primer grupo de facultades, nos referimos a aquellas que tiene el órgano fiscalizador para allegarse de información necesaria para la revisión de la cuenta pública de un determinado ejercicio fiscal; por lo que, entre estas facultades se encuentran las de verificación de operaciones; práctica de auditorías; solicitudes de información; y, la facultad de realizar visitas. Por ello, he agrupado estas facultades que se resumen de la siguiente forma:

- Verificar que: las entidades fiscalizadas que hubieren captado, recaudado, custodiado, manejado, administrado, aplicado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes.
- Las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas estén acordes con la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas.
- Verificar obras, bienes y servicios contratados por las autoridades fiscalizables.
- Practicar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, conforme a los indicadores establecidos en el Presupuesto de Egresos y tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo.
- Solicitar, obtener y tener acceso a toda la información y documentación, a través de medios físicos o electrónicos mediante herramientas tecnológicas, que a su juicio sea necesaria para llevar a cabo la auditoría correspondiente, sin importar el carácter de confidencial o reservado de la misma, que obren en poder de:
 - a) Las entidades fiscalizadas;
 - b) Los órganos internos de control;
 - c) Las entidades de fiscalización superior locales;
 - d) Los auditores externos de las entidades fiscalizadas;

- e) Instituciones de crédito, fideicomisos u otras figuras del sector financiero, y
- f) Autoridades hacendarías federales y locales.

- Tener acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado o confidencial cuando esté relacionada directamente con la captación, recaudación, administración, manejo, custodia, ejercicio, aplicación de los ingresos y egresos federales.
- Efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros, papeles, contratos, convenios, nombramientos, dispositivos magnéticos o electrónicos de almacenamiento de información, documentos y archivos indispensables para la realización de sus investigaciones.
- Requerir a los auditores externos copia de todos los informes y dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas.
- Requerir a terceros que hubieran contratado con las entidades fiscalizadas obra pública, bienes o servicios mediante cualquier título legal y a cualquier entidad o persona física o moral, pública o privada, o aquellas que hayan sido subcontratados por terceros, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria del ejercicio de recursos públicos.
- Realizar auditorías e investigaciones con apego al Programa Anual de auditoría; dentro de estos procesos podrá solicitar información y documentación.
- Comprobar la existencia, procedencia y registro de los activos y pasivos de las entidades fiscalizadas, de los fideicomisos, fondos y mandatos o cualquier otra figura análoga, para verificar la razonabilidad de las cifras mostradas en los estados financieros consolidados y particulares de la Cuenta Pública.
- Solicitar la información financiera, incluyendo los registros contables, presupuestarios, programáticos y económicos, así como los reportes institucionales y de los sistemas de contabilidad gubernamental que los

entes públicos están obligados a operar con el propósito de consultar la información contenida en los mismos.

E) Facultades sobre los procedimientos de revisión.

En este grupo de facultades he identificado a aquellas que permiten al órgano fiscalizador definir de manera adjetiva el modo en el que llevará a cabo los procesos de fiscalización; es decir, se refieren a todas aquellas facultades que le permiten iniciar procedimientos de auditoría; realizar cambios al Programa Anual de auditoría; establecer y proponer lineamientos técnicos a los entes fiscalizables para la optimización de dichos procesos; por lo que, entre ellas encontraremos las siguientes:

- En primer lugar, tenemos la función de iniciar el proceso de fiscalización, cabe aclarar que en el caso de revisión de la cuenta pública dicho procedimiento se puede iniciar a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente; sin embargo, hay que considerar que la Cuenta Pública se presenta ante la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente, plazo que puede ampliarse hasta por 30 días en los casos en los que el ejecutivo inicie su encargo.
- Realizar las modificaciones al Programa Anual de Auditoría que se requieran una vez que la Cuenta Pública sea entregada, circunstancia que debe hacerle de conocimiento a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.
- Establecer los lineamientos técnicos y criterios para las auditorías y su seguimiento, procedimientos, investigaciones, encuestas, métodos y sistemas necesarios para la fiscalización superior.
- Proponer, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley Federal de Archivos al Consejo Nacional de Armonización Contable las modificaciones a los principios, normas, procedimientos, métodos y sistemas de registro y contabilidad de todos aquellos elementos que posibiliten la adecuada rendición de cuentas y la práctica idónea de las auditorías.

- Expedir certificaciones de los documentos que obren en los archivos de la Auditoría Superior de la Federación.
- Cuando la Ley no establezca plazo para que las autoridades auditables atiendan los requerimientos, ésta podrá fijarlo; sin embargo esta facultad tiene un límite que consiste en que el plazo no será inferior a diez días hábiles ni mayor a quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a que haya surtido efectos la notificación correspondiente.

F) Facultades sancionadoras.

En este grupo de facultades atribuibles a la Auditoría Superior de la Federación, de acuerdo con el Artículo 79 constitucional y con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, encontramos a aquellas que le permiten al ente fiscalizador la posibilidad de imponer sanciones o bien de iniciar procedimientos para la imposición de sanciones, cuando derivado ya sea de la negativa de atender solicitudes, o bien del resultado de la auditorías, se deduzca la atribución de alguna responsabilidad administrativa a un servidor público; por lo que, en este grupo de facultades encontramos las siguientes:

- Hacer recomendaciones. Si bien no son sanciones, se catalogan como tal, puesto que son la consecuencia de la revisión de la cuenta pública, que consiste en que, aún cuando no existen los suficientes elementos para imponer alguna sanción, existen ámbitos en los que el ente fiscalizado puede mejorar su función, es decir, áreas de oportunidad.
- La ASF, de acuerdo al artículo 10 fracciones I y VI, tiene la facultad de imponer multas a las personas físicas, servidores públicos, personas morales públicas o privadas, que sean omisos en atender sus requerimientos de información, salvaguardando previamente el derecho del infractor de manifestar el motivo por el que no atendió el requerimiento.
- Respecto al inicio de los procedimientos sancionadores la Ley señala que la ASF tiene la facultad de 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, que en concreto se refieren a acciones y previsiones, como lo son:

A) Pliegos de observaciones: Antes de comenzar con un procedimiento sancionador la ASF se encuentra obligada a determinar en cantidad líquida los daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos, acción que realiza y que debe informar al ente fiscalizable mediante los pliegos de observaciones, con el fin de que los segundos solventen las observaciones con información adicional que pudiera ser solicitada.

B) Solicitudes de aclaración: si bien en esta acción al igual que la anterior, la ASF no se encuentra imponiendo una sanción o iniciando un procedimiento sancionador, en conjunto, estas dos acciones constituyen la forma en la que el ente fiscalizador respeta la garantía de audiencia de los entes fiscalizables antes de comenzar el procedimiento de imposición de una sanción; por lo que, la ley la faculta para requerir a las entidades fiscalizadas que presenten información adicional para atender las observaciones que se hayan realizado derivado de un procedimiento de auditoría.

C) Promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal: Con esta facultad la ASF tiene la posibilidad de informar a las autoridades administrativas competentes sobre un posible incumplimiento de carácter fiscal detectado en el ejercicio de sus facultades de fiscalización, es decir, no esta imponiendo sanciones sino informando a las autoridades que podrían imponerlas sobre determinados incumplimientos de carácter fiscal.

D) Informes de presunta responsabilidad administrativa: Esta facultad le da pauta a la ASF para promover ante el Tribunal, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la imposición de sanciones a los servidores públicos por las faltas administrativas graves que conozca derivado de sus auditorías, así, como sanciones a los particulares vinculados con dichas faltas, cabe mencionar que la citada Ley, en su artículo 11⁶⁹ faculta a la ASF para conocer, investigar y substanciar los procedimientos que deriven de faltas que la ley califique como graves (contenidas en el Título tercero, capítulo II, artículos 51 a 64 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas).

E) Promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria: por lo que hace a las faltas administrativas que la Ley General de Responsabilidades Administrativas califica como no graves, se encuentra obligada a dar vista a los órganos internos de control cuando detecte posibles responsabilidades administrativas, para que éstos continúen la investigación respectiva y, en su caso, inicien el procedimiento sancionador correspondiente.

F) Denuncias de hechos ante la Fiscalía Especializada: Faculta a la ASF para hacer del conocimiento de la Fiscalía Especializada, la posible comisión de hechos delictivos.

G) Denuncias de juicio político: Con esta facultad la ASF tiene la obligación de hacer del conocimiento de la Cámara de Diputados la presunción de actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo 110⁷⁰ de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁶⁹ Artículo 11 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. . La Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves (...).

⁷⁰ Art. 110 Constitucional.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Mexicanos, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, a efecto de que se substancie el procedimiento y resuelva sobre la responsabilidad política correspondiente.

A) Facultades de impugnación y resolución de recursos.

En estas facultades, encontramos aquellas que le permiten a la ASF en su carácter de sujeto justiciable, defenderse en los procedimientos en los que sea parte, para lo cual se indica que el área correspondiente de esta función es el área de investigaciones de la ASF; asimismo, encontramos en este rubro de facultades a aquellas que le permiten resolver sobre los recursos de reconsideración planteados por parte de los sujetos de fiscalización y son las siguientes:

- Recurrir, a través de la unidad administrativa a cargo de las investigaciones de la Auditoría Superior de la Federación, las determinaciones del Tribunal Superior de Justicia Administrativa y de la Fiscalía Especializada en Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración que se interponga en contra de las multas que imponga.

G) Obligaciones de los entes fiscalizables respecto a los procesos de fiscalización.

En este apartado enlistamos las obligaciones de los entes sujetos de procesos de auditoría y fiscalización, que constituyen la forma en que éstos coadyuvan con las autoridades fiscalizadoras para la revisión de la cuenta pública a nivel federal; por ello, haciendo un estudio del artículo 79 constitucional y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, así como su Reglamento encontramos las siguientes:

- Facilitar los auxilios que requiera la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.
- Proporcionar la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación para efectos de sus auditorías e

investigaciones, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

- Acompañar a la información solicitada, los nexos, estudios soporte, memorias de cálculo y demás documentación soporte relacionada con las solicitudes de información.
- Para el caso del Ejecutivo Federal, él mismo está obligado a presentar la Cuenta Pública a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el plazo previsto en el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (a más tardar el 30 de abril del siguiente año), y conforme a lo que establece el artículo 53⁷¹ de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Hacer uso del Buzón Digital para el desahogo de los requerimientos formulados por la auditoría haciendo uso de los medios electrónicos o digitales, y deberán consultarlo a más tardar dentro de los dos días hábiles siguientes a aquél en que reciban un aviso electrónico enviado por la ASF.
- Proporcionar a la ASF los medios y facilidades necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, tales como espacios físicos adecuados de trabajo y en general cualquier otro apoyo que posibilite la realización de sus actividades.
- Solicitar por escrito fundado, un plazo mayor para atender los requerimientos formulados a la ASF, misma que podrá determinar si lo concede o no, ésta más que una obligación considero que se trata de una prerrogativa.

⁷¹ ARTICULO 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. La cuenta pública del Gobierno Federal, que será formulada por la Secretaría de Hacienda, y las de las entidades federativas deberá atender en su cobertura a lo establecido en su marco legal vigente y contendrá como mínimo:

I. Información contable, conforme a lo señalado en la fracción I del artículo 46 de esta Ley;

II. Información Presupuestaria, conforme a lo señalado en la fracción II del artículo 46 de esta Ley;

III. Información programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de esta Ley;

IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual:

a) Ingresos presupuestarios;

b) Gastos presupuestarios;

c) Postura Fiscal;

d) Deuda pública, y

V. La información a que se refieren las fracciones I a III de este artículo, organizada por dependencia y entidad.

H) Procesos de Fiscalización.

Finalmente, respecto al proceso de fiscalización federal es importante señalar que la ASF practica 2 tipos de auditorías (de cumplimiento financiero y de desempeño), las cuales son aceptadas en el marco de normas profesionales de auditoría emitido por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), y consisten en lo siguiente:

I. Auditoría de cumplimiento financiero

En la cual, se revisa que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo con la normativa correspondiente, y que su manejo y registro financiero haya sido correcto. La Auditoría Superior de la Federación reconoce las siguientes cinco modalidades de auditorías de cumplimiento financiero⁷²:

1) Auditoría de inversiones físicas: su materia de análisis son los procesos de adquisición, el desarrollo de las obras públicas, la justificación de las inversiones, el cumplimiento de los estándares de calidad previstos, la razonabilidad de los montos invertidos, así como la conclusión de las obras en tiempo y forma.

2) Auditoría forense: consiste en la aplicación de una metodología de fiscalización que conlleva la revisión rigurosa y pormenorizada de procesos, hechos y evidencias, con el propósito de documentar la existencia de un presunto acto irregular.

3) Auditoría a las tecnologías de la información y comunicaciones: se revisan las adquisiciones, administración, aprovechamiento de sistemas e infraestructuras, calidad de los datos y la seguridad de la información de las entidades públicas.

⁷² Portal Oficial de la Auditoría Superior de la Federación, consultado el 15 de enero de 2022 en el sitio de internet: https://www.asf.gob.mx/Section/52_Que_hacemos_y_como_lo_hacemos

4) Auditoría a los sistemas de control interno: se evalúan las políticas, procesos y actividades que aseguran el cumplimiento de los objetivos institucionales.

5) Auditoría al gasto federalizado: consiste en la fiscalización del ejercicio presupuestario y el cumplimiento de metas y objetivos de los fondos y programas financiados con recursos federales transferidos a estados y municipios, para renglones como educación, salud, creación de infraestructura básica, abatimiento de la pobreza y seguridad pública. De la misma forma, bajo este rubro se revisan las participaciones federales.

II. Auditoría de desempeño

Las auditorías de desempeño son definidas por la ASF, con base en lo establecido por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, “como una revisión objetiva y confiable que permite conocer si las políticas públicas operan bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía”⁷³.

Las auditorías de desempeño otorgan información, análisis y perspectivas sobre el quehacer gubernamental para minimizar los costos de los recursos empleados; obtener el máximo de los insumos disponibles; lograr los resultados previstos, y verificar el impacto social y económico para la ciudadanía.

De esta forma las evaluaciones de políticas públicas implican una valoración objetiva del impacto de los programas, proyectos, políticas y acciones gubernamentales, en el contexto de las metas establecidas en la normativa aplicable y en los documentos de planeación nacional y sectoriales.

⁷³ Portal Oficial de la Auditoría Superior de la Federación Consultado el 15 de enero de 2022 en el sitio de internet: https://www.asf.gob.mx/Section/52_Que_hacemos_y_como_lo_hacemos

De acuerdo con la INTOSAI, “el objetivo de las evaluaciones de políticas públicas es examinar la solidez, consistencia, eficiencia y eficacia de las políticas públicas para identificar, bajo criterios objetivos y confiables, las razones de su éxito o fracaso; sus fortalezas y debilidades, así como los aspectos susceptibles de mejora que contribuyan al logro de los fines propuestos en beneficio de la sociedad.”⁷⁴

Ahora bien, ya que conocemos los tipos de auditorías que realiza este órgano fiscalizador, lo siguiente es hablar del Programa Anual de Auditorías, el cual podemos decir que es el listado de auditorías que se fija como meta a realizar la ASF en el ejercicio fiscal determinado, pues recordemos que las entidades fiscalizables son demasiadas, lo que conlleva a la imposibilidad de revisarlas en su totalidad; por ello, es imperante señalar que derivado de la reforma que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción⁷⁵, se incrementó, cuantitativa y cualitativamente, el universo auditable, así que la forma en la que son determinados los entes fiscalizables, este PAA se realiza a través de un proceso que consta de tres etapas, reconocidas por la Auditoría Superior de la Federación, que son: planeación, programación e integración, las cuales se describen a continuación:

Planeación. Etapa que tiene como objetivo y resultado principal la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAA). Se refiere al “conjunto de directrices, reglas generales y actividades para coordinar la integración de dicho Programa. Las directrices son las definiciones estratégicas que permiten orientar las características que tendrá el PAA.”⁷⁶

⁷⁴ Portal oficial del INTOSAI, consultado el 28 de diciembre de 2022, disponible en el sitio de internet: <https://www.intosai.org/es/que-hacemos>

⁷⁵ ARTICULO 113 Constitucional. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

⁷⁶ Portal Oficial de la Auditoría Superior de la Federación. Consultado el 28 de diciembre de 2021 en el sitio de internet: https://www.asf.gob.mx/Section/52_Que_hacemos_y_como_lo_hacemos

Por su parte, las reglas generales de planeación indican la necesidad de un marco metodológico con procedimientos definidos⁷⁷; para lo cual, se crea una instancia colegiada denominada Grupo de Programación, el cual permite valorar su pertinencia, importancia y factibilidad.

Dicho marco general de planeación establece cuatro componentes⁷⁸:

- 1) Análisis de la capacidad operativa: se refiere al examen de los recursos disponibles; el perfil y experiencia del personal, así como demás circunstancias que influyan en la capacidad institucional para ejecutar auditorías o estudios.
- 2) Fuentes de información: son los insumos documentales y de datos requeridos para conformar un proceso de planeación y programación técnico y objetivo.
- 3) Criterios de análisis de información: son el conjunto de variables o componentes cuantitativos y cualitativos, que permiten desarrollar un diagnóstico de los sujetos y objetos de fiscalización.
- 4) Criterios de selección: constan de las reglas de decisión o parámetros a partir de los cuales se orientará la identificación de los sujetos y objetos de auditoría de mayor importancia o riesgo. Destaca particularmente, entre estos criterios, el juicio profesional del auditor que reúne experiencias y antecedentes de dichos objetos auditables.

Programación. El proceso de programación tiene como objetivo principal identificar a los sujetos y objetos a fiscalizar. Dada la gran cantidad de combinaciones sujeto-objeto que son susceptibles de ser revisadas, la ASF desarrolla una metodología de programación basada en factores de riesgo que cuenta con criterios y subcriterios de análisis, priorización y selección de propuestas de auditoría.

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ Idem.

Entre los criterios que considera la ASF para realizar la programación del PAAF, destacan los siguientes:

1. Monto de los recursos de los programas.
2. Antecedentes de auditoría.
3. Impacto social.
4. Diagnósticos de control interno.

Que a su vez tienen los siguientes subcriterios:

- a) Valores absolutos.
- b) Frecuencia.
- c) Resultados.
- d) Entidades auditadas.
- e) Solicitudes de la Cámara de Diputados.
- f) Solicitudes Ciudadanas.
- g) Relevancia mediática.
- h) Resultados de evaluaciones de control interno.

Una vez identificados los objetos, sujetos y conceptos a fiscalizar que presenten mayor riesgo, se realiza un análisis para verificar la correcta determinación del nivel de riesgo y la factibilidad de realizar a dicha entidad fiscalizable un proceso de auditoría.

Es importante señalar que de acuerdo con el artículo 17 segundo párrafo de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, una vez que le sea entregada la Cuenta Pública, la ASF podrá realizar las modificaciones al programa anual de las auditorías que se requieran y lo hará del conocimiento de la Comisión; por lo que, es común que no se cumpla con el Programa Anual de Auditorías, pues la ASF, trabaja con un sistema de priorizar la calidad sobre la cantidad de actos de fiscalización que se realizan.⁷⁹

⁷⁹ Portal Oficial de la Auditoría Superior de la Federación, consultado el 20 de enero de 2022 en el sitio de internet: https://www.asf.gob.mx/Section/52_Que_hacemos_y_como_lo_hacemos

De esta forma, encontramos que los procesos de fiscalización que se programan, difícilmente concuerdan con los que efectivamente se llevan a cabo, por ello, en las siguientes tablas tenemos un comparativo de los cinco ejercicios fiscales auditados en los últimos cinco años; en este caso nos estamos enfocando en las revisiones realizadas a los gobiernos municipales sobre los recursos federales asignados a los mismos. La primera tabla contiene las auditorías programadas y la segunda tabla las auditorías que efectivamente se llevaron a cabo.

Tabla de las auditorías contenidas en el Programa Anual de Auditoría de la ASF de los ejercicios fiscales 2017-2021.⁸⁰

<i>Municipios de Entidad Federativa.</i>	<i>Auditorías Programadas en 2021</i>	<i>Auditorías Programadas en 2020</i>	<i>Auditorías Programadas en 2019</i>	<i>Auditorías Programadas en 2018</i>	<i>Auditorías Programadas en 2017</i>
<i>Aguascalientes</i>	4	3	8	13	19
<i>Baja California</i>	5	4	7	13	14
<i>Baja California Sur.</i>	5	2	8	9	12
<i>Campeche</i>	5	3	10	15	21
<i>Chiapas</i>	12	7	22	17	21
<i>Chihuahua</i>	6	5	12	14	28
<i>CDMX</i>	12	4	18	16	25
<i>Coahuila</i>	5	2	14	14	22
<i>Colima</i>	4	3	9	14	22

⁸⁰ Esta tabla se realizó en base a la información obtenida en el Sitio Oficial de la Auditoría Superior de la Federación respecto a lo programas de auditorías de los ejercicios fiscales 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 consúltale en el sitio de internet: https://www.asf.gob.mx/Section/357_Programa_Anual_de_Auditorías.

<i>Durango</i>	5	3	8	12	21
<i>Estado de México</i>	23	9	33	15	26
<i>Guanajuato</i>	10	5	15	10	22
<i>Guerrero</i>	8	4	17	15	21
<i>Hidalgo</i>	9	3	19	15	22
<i>Jalisco</i>	10	5	23	14	25
<i>Michoacan</i>	8	5	14	14	24
<i>Morelos</i>	5	3	15	15	22
<i>Nayarit</i>	5	3	12	14	20
<i>Nuevo León</i>	9	3	19	15	23
<i>Oaxaca</i>	14	6	24	14	22
<i>Puebla</i>	13	6	26	17	22
<i>Queretaro</i>	5	3	11	13	21
<i>Quintana Roo</i>	5	2	11	13	20
<i>San Luis Potosí</i>	10	3	13	12	20
<i>Sinaloa</i>	6	3	13	13	20
<i>Sonora</i>	7	2	13	11	23
<i>Tabasco</i>	5	2	20	11	22
<i>Tamaulipas</i>	6	2	10	11	18
<i>Tlaxcala</i>	4	2	10	13	22
<i>Veracruz</i>	16	7	29	32	25
<i>Yucatan</i>	4	3	10	16	22
<i>Zacatecas</i>	5	2	14	14	19
<i>Total.</i>	250	119	487	454	686

Tabla de las auditorías realizadas efectivamente en los ejercicios fiscales 2017-2020 por la ASF.⁸¹

⁸¹ Esta tabla se realizó conforme a los informes de gestión de la Auditoría Superior de la Federación de los años 2017, 2018, 2019 y 2020, consultables en el Sitio Oficial de la Auditoría Superior de la Federación en el sitio de internet: https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoría

<i>Municipios de Entidad Federativa.</i>	<i>Auditorías realizadas respecto a la ejercicio fiscal 2020</i>	<i>Auditorías realizadas respecto a la ejercicio fiscal 2019</i>	<i>Auditorías realizadas respecto a la ejercicio fiscal 2018</i>	<i>Auditorías realizadas respecto a la ejercicio fiscal 2017</i>
<i>Aguascalientes</i>	1	1	4	6
<i>Baja California</i>	2	0	3	7
<i>Baja California Sur.</i>	2	1	4	5
<i>Campeche</i>	2	1	3	9
<i>Chiapas</i>	4	4	9	8
<i>Chihuahua</i>	2	1	4	10
<i>CDMX</i>	7	1	5	6
<i>Coahuila</i>	2	1	4	6
<i>Colima</i>	1	1	5	6
<i>Durango</i>	2	1	3	8
<i>Estado de México</i>	12	4	5	7
<i>Guanajuato</i>	5	2	3	6
<i>Guerrero</i>	1	2	5	9
<i>Hidalgo</i>	3	1	4	10
<i>Jalisco</i>	5	1	5	8
<i>Michoacan</i>	3	1	5	8
<i>Morelos</i>	2	1	4	9
<i>Nayarit</i>	2	1	4	9
<i>Nuevo León</i>	3	1	3	10
<i>Oaxaca</i>	5	4	9	8
<i>Puebla</i>	5	3	7	10
<i>Queretaro</i>	1	1	3	8
<i>Quintana Roo</i>	2	1	3	9
<i>San Luis Potosí</i>	5	1	4	6
<i>Sinaloa</i>	3	1	4	3

<i>Sonora</i>	3	1	5	3
<i>Tabasco</i>	2	1	3	3
<i>Tamaulipas</i>	4	1	3	7
<i>Tlaxcala</i>	1	1	5	9
<i>Veracruz</i>	7	4	10	19
<i>Yucatan</i>	1	1	4	10
<i>Zacatecas</i>	1	1	5	10
<i>Total</i>	101	47	147	252

Del análisis de las dos tablas anteriores refleja las auditorías realizadas por la ASF a los diferentes municipios y alcaldías del país, en comparación con los procesos de auditoría que se programaron, de esta forma surgen los siguientes datos:

- ❖ Respecto al ejercicio fiscal 2017, se programaron 454 auditorías de las que únicamente se realizaron 252, lo que representa un 55% de auditorías efectivamente realizadas en comparación con el Programa Anual de Auditorías de la ASF.
- ❖ Por su parte respecto al ejercicio fiscal 2018, se programaron un total de 487 auditorías y se realizaron 147, lo que representa un 30.18% respecto al PAA.
- ❖ En 2019 se programaron 119 auditorías a municipios y alcaldías y se realizaron efectivamente 47, número que representa un 39.49% de cumplimiento al PAA.
- ❖ Y respecto al ejercicio fiscal 2020 se realizaron 101 de las 250 auditorías programadas lo que representó un 40.4% de cumplimiento al PAA.

Además de estos datos tenemos que considerar, que en México existen 2500 municipios y si sumamos los 4 ejercicios analizados, la totalidad de municipios auditados por parte de la Auditoría Superior de la Federación es de 547; también hay que tomar en cuenta que las auditorías realizadas, sólo consideran algún programa, pero no la totalidad de recursos federales que se destinan a municipios. Luego entonces, si en 4 años sólo se revisó al 25% de

los municipios existentes (considerando que cada auditoría se realizara en un municipio diferente cada año, y estimando que muchos de ellos se repiten), solamente por un programa en el que se aplicaron recursos federales, tenemos como resultado, (viéndolo de la forma mas óptima y positiva), que cada año se auditó únicamente al 6% de los municipios respecto a un programa en el que se utilizaron recursos federales; por lo que, concluyó que para que cada municipio del país fuera auditado una vez por la ASF respecto a un solo programa se necesitará un periodo de 20 años.

Con esto queda demostrado que realmente el órgano fiscalizador federal no es suficiente para revisar las cuentas municipales, aún cuando sólo se enfoque en los recursos de procedencia federal, inclusive cuando en el primer capítulo de este trabajo se menciona que la gran mayoría de los recursos municipales son de procedencia federal. Los números anteriores dejan clara la inmensa e imposible tarea que tiene la ASF y evidencian la necesidad de un órgano autónomo de fiscalización para los municipios.

2.3.2 Fiscalización estatal.

Para analizar la fiscalización de los estados, es necesario delimitar nuestro objeto de estudio al Estado de México y a la Ciudad de México, que son las entidades a las que mayoritariamente me he referido en el presente trabajo de investigación y para analizarlas considero prudente que para evitar caer en repeticiones innecesarias, dividiremos su estudio en los mismos criterios que en el estudio de la fiscalización federal, pero nos enfocaremos en mencionar únicamente las diferencias entre el nivel federal y el nivel estatal (tanto para el Estado de México como para la Ciudad de México).

Por lo que para comenzar resulta lógico referirnos al marco normativo de la fiscalización a nivel estatal, al igual que en el estudio que se hizo de la fiscalización federal y al respecto encontramos lo siguiente:

1. Para el caso del Estado de México los ordenamientos que regulan el marco normativo de la función fiscalizadora son los siguientes:

a) Artículo 116 fracción II, párrafos 6, 7 y 8 de la Constitución, en los que se determina que cada entidad federativa contará con un órgano fiscalizador, mismo que contará con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus funciones.

b) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, misma que en su artículo 61, fracción XXXII, faculta a la Legislatura del Estado para recibir, revisar, fiscalizar y calificar las cuentas públicas del Estado y de los Municipios conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad, confiabilidad y de máxima publicidad. En dichos principios encontramos la primera diferencia con nivel federal, pues en el Estado de México se contempla además el principio de máxima publicidad; el cual es entendido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su artículo octavo, como que toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

c) Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, misma que durante sus 75 artículos regula los procesos de fiscalización que realiza el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, así como la estructura orgánica y funcionamiento del órgano fiscalizador.

2. La Ciudad México su marco normativo será conformado por:

a) El artículo 122 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece en su segunda fracción, que corresponde a la Legislatura de la Ciudad de México revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de su entidad de fiscalización, la cual será un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, dicha

función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

b) La constitución de la Ciudad de México, misma que en su artículo 29 inciso D, faculta a la legislatura de dicha entidad para expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, siendo la entidad de fiscalización la Auditoría Superior de la Ciudad de México, a través de la cual la Asamblea tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto público del Gobierno de la Ciudad de México, así como su evaluación.

c) La ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, en la que en sus 113 artículos regula la actividad fiscalizadora, funcionamiento y estructura orgánica del órgano encargado de esa función en la Ciudad de México.

A) Autoridades competentes para realizar la función fiscalizadora.

1. La fiscalización de las entidades federativas (nos referimos a la fiscalización de carácter externo), se puede realizar por dos tipos de entidades; la primera fue objeto de estudio en el apartado anterior y es la ASF, que se encuentra facultada para fiscalizar las cuentas de los Estados y la Ciudad de México, por lo que hace a la recaudación, administración y ejecución de los recursos públicos de carácter federal.

2. Por otra parte, en todas las entidades federativas del país se cuenta con un órgano superior que se encarga de la función fiscalizadora; para el caso de la Ciudad de México es la Auditoría Superior de la Ciudad de México y para el caso del Estado de México es el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México; por lo que hace a la primera en el artículo 122, fracción II, párrafo sexto de la CPEUM, faculta a la Legislatura de la Ciudad de México para revisar la cuenta pública de la Ciudad por conducto su entidad de fiscalización, la cual gozará de autonomía técnica y de gestión; asimismo, el artículo 3 de la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, establece que la revisión de la Cuenta Pública es facultad de la Asamblea; luego entonces, la Auditoría Superior es la entidad de Fiscalización Superior

de la Ciudad de México, a través de la cual la Asamblea tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto público del Gobierno de la Ciudad de México, así como su evaluación; y la facultad para conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte como resultado de su facultad fiscalizadora, en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.

Por su parte, respecto al Estado de México, la CPEM en el artículo 116, fracción II, párrafo sexto, señala que las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; de la misma forma señala que esta actividad consistirá en fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Respecto a la regulación local de dicha institución de fiscalización, en el artículo 3 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, se faculta a la legislatura para que realice la revisión y fiscalización de las cuentas públicas, para lo cual se auxiliará del Órgano Superior, dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; por otro lado, en el Estado de México a diferencia de la Ciudad de México e incluso de la fiscalización a nivel federal, le dota desde la Ley de un mínimo para su presupuesto a esta entidad fiscalizadora, pues señala que el Órgano Superior para su operación contará con un presupuesto que será no menor del 14 por ciento del presupuesto aprobado a la Legislatura y también señala que esta institución será vigilada y supervisada por una Comisión de la Legislatura.

3. Por otro lado, respecto a la fiscalización de carácter interna esta puede ser realizada por la Secretaría de la Contraloría de las entidades federativas a través de sus órganos internos de control que revisan a las dependencias estatales.

B) Sujetos de fiscalización.

Respecto a los sujetos de fiscalización, para el caso de la Ciudad de México, se encuentran señalados en el artículo 2 fracción XLII en consenso con el artículo 9 de la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México y consisten en los siguientes:

I. La Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de México la cual de acuerdo con el numeral 11 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, esta será centralizada y paraestatal y se compone de los siguientes entes gubernamentales:

A) La administración pública centralizada se encuentra integrada por: la Jefatura de Gobierno, las Secretarías, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y los Órganos Desconcentrados.

B) Por su parte, la administración pública paraestatal esta conformada por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Asimismo, la administración pública desconcentrada de la Ciudad de México se encuentra integrada a su vez, por los órganos político-administrativos en cada demarcación territorial denominados Alcaldías.

II. Los órganos autónomos: La Universidad Autónoma de la Ciudad de México; el Instituto Electoral; el Tribunal Electoral; la Comisión de Derechos Humanos; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; el Instituto de Acceso a la Información Pública y demás órganos de naturaleza autónoma que el Congreso constituya o llegue a crear.

III. Los Órganos de Gobierno: El Congreso y el Tribunal Superior de Justicia.

IV. Cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que hubiera contratado con los entes fiscalizados obras públicas, bienes o servicios mediante cualquier título legal y/o que haya recaudado, administrado, manejado, ejercido, cobrado o recibido en pago directo o indirectamente recursos públicos pertenecientes a la hacienda de la Ciudad de México, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines;

V. Los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administre, cuando haya recibido por cualquier título, recursos públicos.

Hay que aclarar en este punto, que este estudio versa sobre la fiscalización del orden de gobierno mas cercano a la ciudadanía; es decir, los municipios y en su caso las alcaldías de la CDMX; sin embargo, entre los entes fiscalizables que se consideran en la Ciudad de México, a diferencia con la legislación del Estado de México y con el marco jurídico federal en que si se contempla de manera expresa tanto a las alcaldías y en su caso a los municipios de las entidades federativas, en el marco normativo local de la Ciudad de México no se encuentran contempladas las Alcaldías de forma específica; lo anterior, se debe a que las mismas forman parte de la Administración Pública desconcentrada de la Ciudad de México, que tiene un gobierno centralizado y a diferencia de un municipio, las mismas no son consideradas como un nivel de gobierno, sino sólo como una unidad administrativa de recursos.

Por su parte los sujetos fiscalizables en el Estado de México, con base al artículo 4 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México son los siguientes:

I. Los Poderes Públicos del Estado;

II. Los municipios del Estado de México;

III. Los organismos autónomos;

IV. Los organismos auxiliares;

V. Los fideicomisos previstos en el artículo 3 fracción XVII del Código Financiero del Estado de México; precepto que se refiere a los fideicomisos públicos que pueden ser asimilados y simples; los cuales pueden contar o no con estructura orgánica y pueden ser considerados como organismos auxiliares.

VI. Cualquier entidad, persona física o jurídica colectiva, pública o privada, mandato, fondo u otra figura análoga que haya captado, recaudado, administrado, manejado, ejercido, cobrado o recibido en pago directo o indirectamente con recursos públicos del Estado o Municipios, o en su caso de la federación.

Por tanto la autoridad debe realizar lo que expresamente la ley prescribe.

C) Las atribuciones de las autoridades fiscalizadoras.

Con el objeto de ser mas didácticos en el estudio de las facultades de los entes fiscalizadores se ha elaborado una tabla de facultades, donde se aprecia el precepto legal que las contempla y la entidad fiscalizadora que las enviste ya sea federal, estatal o municipal, mismo que se anexa en el apartado de criterios de fiscalización municipales; sin embargo es necesario que mencionemos las diferencias entre facultades del nivel federal con respecto al nivel estatal.

Una de las primeras diferencias en facultades entre el ente federal y fiscalizadores locales analizados, es una atribución sobre procedimientos de fiscalización y es que para el ente federal se establece un plazo para que los entes auditables atiendan los requerimientos cuando la ley no los establezca,

ante ello se faculta a la ASF para establecer un plazo no mayor a 15 días y no menor a diez, por su parte en el caso de la Ciudad de México se establece que este plazo podrá ser de tres a quince días y para el caso del Estado de México no se le dota de dicha facultad al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

Otra diferencia la encontramos en la facultad que tiene el órgano de fiscalización superior para promover el ejercicio de las facultades de comprobación fiscal y así, en caso de que se detecte una posible evasión fiscal, se emite una promoción del ejercicio de la facultad de comprobación, con la cual se informa del asunto a la autoridad tributaria para que actúe al respecto, facultad que si tiene la Auditoría de la Ciudad de México y no así el Órgano fiscalizador en el Estado de México.

D) Atribuciones y obligaciones de los entes fiscalizables.

Este es quizá el punto en el que convergen los tres órdenes de gobierno en materia de fiscalización, pues las facultades conferidas para los entes fiscalizables son equivalentes en los 3, y es que, en general dichas atribuciones se refieren a las obligaciones de los entes fiscalizables de coadyuvar en los procesos de auditoría realizados por las autoridades de supervisión.

E) Procesos de Fiscalización en la Ciudad de México.

La Auditoría Superior de la Ciudad de México es la entidad de fiscalización superior por medio de la cual el Congreso local ejerce su función de fiscalizar el ingreso y el gasto público del Gobierno de la Ciudad de México, así como su evaluación. Además, está facultada para conocer, investigar y sustanciar la comisión de faltas administrativas que detecte como resultado de su facultad fiscalizadora, en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.

En la Ciudad de México se cuenta con el Manual General de Procesos de Fiscalización, en el cual se refiere que éstos procesos se dividen en tres fases: planeación, ejecución y elaboración de informes⁸².

LA FASE DE PLANEACIÓN se divide en dos etapas. Se inicia cuando la ASCM recibe la Cuenta Pública de la Ciudad de México, asimismo en la etapa de planeación se aplican los criterios para la selección de los entes fiscalizables, rubros y funciones por auditar; y se determinan las actividades y estrategias para llevar a cabo la revisión, dicha etapa tiene como resultado la emisión del Programa General de Auditorías. En términos del artículo 19, fracciones IX y XI, de la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, el PGA se somete al conocimiento y aprobación de la comisión dependiente de la legislatura, misma que podrá formular las observaciones que considere procedentes respecto al contenido del programa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36, párrafos quinto y sexto, de la ley de referencia.

LA FASE DE EJECUCIÓN de la auditoría, inicia una vez que termina la fase de planeación y comprende la evaluación del control interno, la aplicación de pruebas sustantivas, la revisión de registros contables y presupuestales de las operaciones, la recopilación de evidencia suficiente y apropiada, así como visitas, revisiones e inspecciones para respaldar los resultados que se plasmen en el informe de auditoría. En la revisión, se verifica si el control interno del sujeto fiscalizado contribuye al logro de las metas y objetivos organizacionales. En esta fase se recaba la evidencia de auditoría, es decir, el conjunto de elementos que, por una parte, comprueban la autenticidad de los hechos y la razonabilidad de las determinaciones expresadas por los auditores y por otra, permiten evaluar los procedimientos contables, presupuestarios, programáticos o administrativos empleados por el sujeto fiscalizado. Su finalidad es obtener elementos técnicos para contar con un grado de certeza razonable respecto de los hechos y situaciones examinados. Con un mínimo de diez días de anticipación a la confronta, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 36 de la Ley de Fiscalización Superior de la

⁸² Artículo 1.2 del Manual General de Procesos de Fiscalización para la Ciudad de México.

Ciudad de México, la entidad fiscalizadora de la capital da a conocer al sujeto fiscalizado el informe de resultados de auditoría, con el propósito de que éste aporte los elementos documentales que considere adecuados para aclarar, subsanar o desvirtuar las observaciones contenidas en el informe.

LA FASE DE ELABORACIÓN DE INFORMES, es la última fase de la auditoría y comprende desde el día hábil siguiente a aquel en que se efectúa la confronta de resultados con el sujeto fiscalizado hasta la emisión del Informe Individual de Auditoría. El Informe Individual de Auditoría es el documento con que se notifica el objetivo de la revisión; en qué consistió la auditoría; los hechos, actos u omisiones detectados en ella; su análisis y evaluación; y las recomendaciones derivadas de la revisión. Los principios conforme a los cuales se elaboran los informes son la confiabilidad, objetividad, fundamentación, sistematización, idoneidad, claridad, concisión y relevancia.

F) Procesos de Fiscalización en el Estado de México.

En la entidad mexiquense, el poder público, para su ejercicio, se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como lo ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 116 y la Constitución Política del Estado libre y Soberano de México en su artículo 34. Como en todas las entidades de nuestro país, en el Estado México la Legislatura cuenta con su correspondiente órgano de fiscalización, denominado Órgano Superior de Fiscalización, cuya función es de revisión y fiscalización conforme a los principios de legalidad, imparcialidad, definitividad, confiabilidad y de máxima publicidad. El Órgano Fiscalizador tiene las siguientes funciones:

1. Recibe y revisa la Cuenta Pública;
2. Ejecuta el Programa Anual de Auditorías, a través del cual fiscaliza las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Estado y de los municipios, Órganos Autónomos y demás entes que manejen recursos públicos.

Con base en el artículo 4, fracción IX de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el numeral 2, fracción VIII de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, la Cuenta Pública está definida como los informes que rinden anualmente a la Legislatura, el Gobernador y los Presidentes Municipales, respecto de los resultados y la situación financiera del ejercicio fiscal inmediato anterior.

En lo que respecta a los Municipios, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 32, párrafo primero y tercero, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, establece que los presidentes municipales deben presentar a la Legislatura las cuentas públicas de sus respectivos municipios, del ejercicio fiscal inmediato anterior, dentro de los quince primeros días del mes de marzo de cada año.

En ese entendido la legislatura estatal se auxilia del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, que es el encargado, como ya se dijo, de la revisión de la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera y comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y demás disposiciones legales aplicables.

Ahora bien, en este rubro se habla de la fiscalización, actividad que se compone de procesos de auditoría y vigilancia de la congruencia entre los objetivos planteados y las metas alcanzadas en materia de contabilidad, finanzas, presupuesto, avances y beneficios económicos.

En este contexto resulta indispensable referir que las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización definen a la auditoría gubernamental como una actividad profesional consistente en un "proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa evidencia, para determinar si las acciones llevadas a cabo por los entes

sujetos a revisión se realizaron de conformidad con la normatividad establecida o con base a principios que aseguren una gestión”⁸³, al cumplimiento de principios elementales comunes, procesos que en el Estado de México según el último informe de cumplimiento publicado en la pagina oficial del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México consisten en las siguientes⁸⁴:

a) Auditoría Financiera. Son evaluaciones independientes, reflejadas en una opinión con garantías razonables de que la situación financiera presentada por un ente, así como los resultados y la utilización de los recursos, se presentan fielmente de acuerdo con el marco de información financiera.

b) Auditoría de Cumplimiento. Buscan determinar en qué medida el ente auditado ha observado las leyes, los reglamentos, las políticas, los códigos establecidos y otras disposiciones contractuales, y puede abarcar gran variedad de materias sujetas a fiscalización.

c) Auditoría de Desempeño. Revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparativa del impacto social de la gestión pública, de los programas y de la congruencia entre lo propuesto y lo obtenido, conforme a los indicadores establecidos en los Presupuestos de Egresos aprobados para el ejercicio fiscal correspondiente (Cuenta Pública), y tomando en cuenta los planes de desarrollo En el Órgano Superior de Fiscalización también se desarrolla:

d) Auditoría de Inversión Física. Fiscalizan los procesos de adquisición, el desarrollo de las obras públicas, la justificación de las inversiones, el cumplimiento de los estándares de calidad previstos, la razonabilidad de los montos invertidos, así como la conclusión de las obras en tiempo y forma

⁸³ Artículo 4 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

⁸⁴ Informe de gestión del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, consultado en fecha 10 de enero de 2022 en el enlace electrónico: https://www.osfem.gob.mx/informes/resultados/2020/Pre_gral/PDF/Libro01.pdf

Dichos procesos de auditoría se dividen en tres etapas que son la planeación, la etapa de ejecución, y la elaboración del informe de auditoría.

Planeación. La primera etapa tiene como objetivo conocer antecedentes, generalidades del concepto a revisar y determinar los objetivos y actividades generales de la auditoría; así como delimitar la oportunidad de los recursos y tiempos asignados. Es decir la elaboración del Programa Anual de Auditoría que a su vez es definido como aquel que contiene el proceso de planeación y programación técnica y objetiva que permite desarrollar el diagnóstico de los objetos y sujetos de fiscalización. Es el eje rector de las actividades de auditoría del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.⁸⁵

Ejecución. Su principal objeto es la obtención de evidencia suficiente, relevante y pertinente que permita al auditor conocer la situación de los conceptos revisados, para emitir una opinión, sustentada y válida.

Informe de Auditoría: “Es el documento que contiene el resultado de la fiscalización de las cuentas públicas, que el Órgano Superior, por conducto de la Comisión, presenta a la Legislatura”⁸⁶; éste se elabora posterior al acto protocolario de confronta y cierre de auditoría. El informe de auditoría puede contener los resultados siguientes:

- a) Recomendación (acción preventiva).
- b) Sugerencia para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control.
- c) Solicitud de Aclaración (acción preventiva).
- d) Requerimiento a las Entidades Fiscalizadas para que presenten información suficiente y competente adicional, para atender las observaciones que se hayan realizado.
- e) Pliego de Observaciones (acción correctiva).

⁸⁵ Artículo 3, fracción XXV del Reglamento Interior del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

⁸⁶ Artículo 2, fracción XII de Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.

f) Determinación de los posibles daños o perjuicios a la hacienda pública estatal y/o municipal.

g) Promociones de Responsabilidad Sancionatoria (acción correctiva):

h) Presentación ante las instancias internas de control competentes, de las presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar una responsabilidad jurídica.

i) Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (acción correctiva):

j) Vista a la autoridad competente en la materia sobre un posible incumplimiento de carácter fiscal detectado en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.

k) Denuncias de hechos ante la Fiscalía General de Justicia del Estado de México: Tiene lugar cuando de las acciones de revisión o fiscalización se desprenden hechos posiblemente constitutivos de delito, que tienen que ser denunciados.

l) Denuncias de Juicio Político: Es procedente cuando los actos u omisiones de los servidores públicos señalados en el artículo 110⁸⁷ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos perjudiquen al interés público del Estado.

La siguiente tabla refleja los procesos de fiscalización efectivamente realizados a los municipios del Estado de México, en comparación con aquellos que fueron programados por el Órgano Superior de Fiscalización en el Estado de México en los últimos 5 años.⁸⁸

⁸⁷ Artículo 110 Constitucional. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

⁸⁸ La tabla se realizó con la información contenida en de los informes de gestión de los ejercicios fiscales 2019 y 2020 del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México, consultables en el portal electrónico

	2017	2018	2019	2020	2021
AUDITORÍAS PROGRAMADAS	72	75	67	62	47
AUDITORÍAS REALIZADAS	No se encontró el dato.	No se encontró el dato.	24	23	No se encontró el dato.

Para el caso del Estado de México a diferencia del nivel Federal, se cuenta con los programas anuales de auditorías del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, consultables en el portal oficial de dicha institución; sin embargo, respecto a los informes de gestión se encuentran disponibles los correspondientes a la revisión del 2020 y 2019, por lo que serán los que se analicen en este ejercicio.

De los datos que se arrojan en la tabla anterior, se concluye que respecto al ejercicio fiscal 2019, se practicaron 24 de las 67 auditorías programadas a municipios en el Estado de México por parte del órgano fiscalizador local, lo que representa un 35.8% de las auditorías programadas.

Respecto al ejercicio 2020, se practicaron 23 de las 62 auditorías programadas, lo que representa un 37% de las auditorías programadas; sin embargo, estos números no reflejan el porcentaje de los municipios auditados puesto que sin conceder que cada auditoría se haya realizado a un municipio diferente, tendríamos que, se fiscalizaron a 45 de los 125 municipios que conforman el Estado de México para los ejercicios analizados, lo que equivale al 19.2% de los municipios efectivamente revisados cada dos años respecto a un sólo programa; en relación a esto, se necesitarían 10 años

https://www.osfem.gob.mx/04_Iconografia/Cta_Pub/HomeCtaPub.html; así como en los programas anuales de auditorías consultables en el portal de internet: https://www.osfem.gob.mx/04_Iconografia/PAA/PAA.html

para que el órgano fiscalizador local en el Estado de México revise a todos sus municipios por únicamente un programa.

De lo anterior, se desprende que la totalidad de los sujetos de fiscalización en la entidad, rebasan la capacidad del órgano encargado de revisarlos; si bien el universo de entidades fiscalizables no se compara en número con la ASF, sigue siendo una muestra extensa, además de que el Estado de México no es la entidad federativa mexicana con mayor número de municipios, por lo que, no es posible considerar a éste como una muestra de la actividad fiscalizadora a nivel local.

La siguiente tabla hace referencia a las auditorías programadas por la Auditoría Superior de la Ciudad de México en comparación con los procesos fiscalizadores efectivamente realizados, respecto a los años 2016 a 2020.⁸⁹

	2016	2017	2018	2019	2020
TOTAL DE AUDITORÍAS REALIZADAS A LAS ALCALDÍAS		64	64	52	43
TOTAL DE AUDITORÍAS PROGRAMADAS	No se encontró el dato			33	31

Para el caso de la Ciudad de México, al contrario de la entidad mexiquense, no se cuenta con la información de los programas de auditorías de todos los años referidos; sin embargo, se encuentran disponibles a través del Atlas de Fiscalización de la Ciudad de México los procesos efectivamente realizados de los ejercicios fiscales 2016 a la fecha.

⁸⁹ Esta tabla se realizó con la información obtenida en el Atlas de Fiscalización Superior de la ciudad de México, consultable en el portal electrónico: <https://www.ascm.gob.mx/Atlas/Atlas.php> así como en el Programa Anual de auditorías para la revisión de la cuenta Pública de la Ciudad de México correspondiente al ejercicio fiscal 2020, consultable en el portal electrónico: <https://www.ascm.gob.mx/Atlas/Informes/ProgramaGeneraldeauditoríaCP2020.pdf>

Para los ejercicios referidos, en 2020 se consideró la realización de 43 procesos de fiscalización, de los cuales se hicieron efectivamente 31, lo que representa un 72%; y en 2019 se realizaron efectivamente 33 de las 52 auditorías programadas, lo que representa un 63.4% del programa anual de auditoría, y es posible aseverar que se practican en la Ciudad de México, dos auditorías por alcaldía cada año.

Es decir que cada año la ASCDMX tiene la capacidad de revisar por lo menos 2 veces a las alcaldías que la conforman; sin embargo, hay que considerar que esta entidad en comparación con el Estado de México tiene prácticamente 9 veces más municipios que alcaldías la Ciudad; asimismo, es necesario precisar que según datos del INEGI⁹⁰, únicamente son 10 las entidades federativas que tienen menos de 20 demarcaciones territoriales entre ellas la Ciudad de México, siendo 8 entidades las que rebasan los 100 municipios y son veintiún estados los que rebasan los 35 municipios, que, comparándolos con los datos obtenidos en la Ciudad de México, son aquellos que no podrían revisar ni siquiera 1 vez cada año por un sólo programa a cada demarcación territorial que tienen a su cargo.

Asimismo, hay que recordar que el hecho de que se practique una auditoría cada año a cada municipio no significa que se revise la totalidad de la cuenta pública municipal sino sólo es una muestra de la totalidad de ingresos.

2.3.3 Criterios de Rendición de cuentas Municipales.

Por lo que hace a los criterios de fiscalización para los municipios, por el caso del Estado de México, con fundamento en el artículo 115 en concordancia con el numeral 116 constitucionales y el artículo 129 de la Constitución de

⁹⁰ Tabla que contiene la cantidad de municipios en cada entidad federativa y que refleja que la entidad federativa con mayor número de municipios es Oaxaca con 570; por el contrario, la que tienen menor cantidad es: Baja California Sur, con cinco; documento consultable en el portal electrónico: <https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>

dicha entidad los recursos económicos del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados y se establece que los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, entre las que se establece la posibilidad de los municipios de regular la actividad fiscalizadora de los órganos internos de control de su demarcación.

Por su parte para la Ciudad de México, el artículo 122 constitucional en concordancia con el artículo Artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, a la Secretaría de la Contraloría le corresponde la fiscalización, el control interno, la evaluación gubernamental; por lo que, será la responsable de prevenir, investigar, substanciar y sancionar las faltas administrativas en el ámbito de la administración pública; asimismo, le corresponde el despacho de las materias relativas al control interno, fiscalización, auditoría y evaluación de la gestión gubernamental de las Alcaldías, para lo cual dicha institución gozará de autonomía técnica y de gestión, siendo a los órganos internos de control en dichas demarcaciones y en el ámbito de su competencia, los responsables de ejecutar la actividad fiscalizadora.

A) Autoridades competentes para realizar la fiscalización.

Las autoridades que se encuentran facultadas para la revisión de cuentas de los municipios son las siguientes:

1. La Auditoría Superior de la Federación se encuentra facultada para fiscalizar las cuentas municipales respecto de los recursos que éstos reciban de carácter federal, ya sea por medio de Fondo de Aportaciones Federales o bien Fondo de Participaciones Federales.
2. En segundo lugar, tenemos a los respectivos órganos de fiscalización superior de las diferentes entidades federativas y de la Ciudad de México,

que tienen la facultad de fiscalizar las cuentas de los municipios, o en su caso de las alcaldías pertenecientes a su demarcación territorial y constituye también el único órgano de fiscalización externa de los municipios respecto a todo tipo de ingresos.

3. En tercer lugar, tenemos a los Órganos Internos de Control de los Municipios, el cual intenta ser la fiscalización externa de las cuentas municipales en el país; sin embargo, por la gran dependencia de estos con los ayuntamientos dicha revisión se torna opaca.

4. En cuarto lugar, tenemos a la Secretaria de la Contraloría de las entidades federativas, fiscalización de carácter interno por parte del ejecutivo de dicha entidad federativa.

5. En último lugar tenemos en las Alcaldías de la Ciudad de México a la Secretaria de la Contraloría de la Ciudad de México, la cual a través de sus órganos internos de control realiza la fiscalización de estas unidades administrativas; hay que aclarar que para estos casos la fiscalización que se realiza tiene el carácter de interno, en virtud de que las Alcaldías pertenecen la Administración pública desconcertada y son consideradas únicamente como unidades administrativas.

B) Sujetos de fiscalización.

Para el caso de la fiscalización municipal, los entes objeto de esta actividad, únicamente serán los municipios, y en su caso las alcaldías en la Ciudad de México, aunque, podríamos considerar también a los órganos descentralizados de carácter municipal (órganos que en concepto son referidos como autónomos), como el Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento ODAPAS del Estado de México, institución que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, asimismo, goza de autonomía técnica y administrativa en el manejo de sus recursos conforme a la Ley de Agua para el Estado de México y Municipios; sin embargo, el presidente del mismo es el titular del Ayuntamiento.

C) Atribuciones de las autoridades fiscalizadoras.

En este nivel de gobierno las entidades fiscalizadoras es donde más diferencias encuentran con sus símiles a nivel estatal y federal, por ejemplo, la mayoría de las facultades de verificación y revisión contempladas en los dos niveles de gobierno estudiadas, no se encuentran definidas de manera textual, sino que existen disposiciones que pueden interpretarse y en cierto sentido facultarlas para todas ellas, es así en el caso de las alcaldías de la Ciudad de México y para los municipios mexiquenses.

Para el caso de la capital la Ley del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública y su respectivo reglamento es la legislación encargada de regular las atribuciones de los órganos internos de control en las alcaldías. Por su parte, en el Estado de México a diferencia de la Ciudad existe la Ley Orgánica Municipal del Estado, pero el reglamento de la misma, es deber de cada municipio expedirlo, por lo que se analizaron 5 casos y como se aprecia en el cuadro correspondiente, existen disposiciones en los reglamentos que pueden aplicar para las solicitudes de información que necesiten los respectivos órganos internos de control, sin embargo, no se encuentran de forma específica como sucede a nivel estatal y federal.

Referente a las facultades sobre los procedimientos, los órganos internos de control difieren con las autoridades fiscalizadoras estatal y federal, puesto que al igual que las facultades de verificación y revisión muchas de ellas no se encuentran de manera específica; sin embargo, en este tipo de facultades existen aquellas en las ni siquiera se pueden interpretar para inferir que se cuenta con ellas; tal es el caso de la facultad de modificar el Programa Anual de Auditorías, facultad que se cuenta tanto en el nivel estatal y federal pero para el caso de las Alcaldías de la Ciudad de México, se cuenta solamente con la facultad de solicitar a la Secretaría de la Contraloría realizar modificaciones a dicho programa, pero no puede el órgano por si sólo realizar dichas modificaciones, para el caso del nivel municipal en el Estado de México no se contempla dicha facultad; por lo que obliga a los órganos internos de control a trabajar únicamente con las auditorías que fueron

autorizadas y contempladas desde un principio, aunque la diferencia es que este programa es realizado por el mismo órgano de control, en cambio no se cuenta con un proceso para su realización ni se sabe quien interfiere en la elaboración del mismo.

Asimismo, en cuanto a la atribución de establecer plazos para que los entes auditables atiendan los requerimientos cuando la Ley no los establezca, en ninguno de las dos entidades fiscalizables se confiere esta facultad de manera expresa en la legislación aplicable en la materia; sin embargo, para el caso de la Ciudad de México, en el párrafo segundo del artículo 9 de la Ley de Auditoría y Control Interno de esa entidad⁹¹, se señala que el plazo para la entrega de información requerida será en un máximo de diez días hábiles, lo que podría llevarnos a inferir que se puede solicitar en un periodo menor a los diez días y ello es a criterio discrecional del ente fiscalizador.

Por otro lado, respecto a las facultades sancionadoras, en el Estado de México para sus órganos internos de control de los municipios, no se les dota de la facultad de imponer multas en caso de la omisión de responder las solicitudes de información a los entes fiscalizables.

En cuanto a la facultad de promover el ejercicio de las facultades de comprobación fiscal por parte de las autoridades competentes cuando se esté en la presencia de una probable evasión fiscal, los órganos de control de las alcaldías y los fiscalizadores de las cuentas municipales no cuentan con esta facultad de forma expresa.

Por lo que hace la facultad de realizar procedimientos de fiscalización de ejercicios en curso, únicamente cuando deriven de la presunta responsabilidad de manejo, aplicación o custodia irregular de recursos; en el caso del Estado de México, esta atribución no se encuentra contemplada de

⁹¹ Artículo 9 de la Ley de auditoría y Control Interno de la Ciudad de México.-El plazo para la entrega de documentación e información a que se refiere el párrafo anterior será como máximo de diez días hábiles, prorrogables por idéntico término, siempre y cuando el área requirente lo haya solicitado antes del vencimiento del plazo y con la debida justificación por escrito.

la misma forma, pues en el artículo 8, fracción segunda de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México⁹² establece la posibilidad de realizar procesos fiscalizadores en todo momento; sin embargo, no se establece la forma en que estos se realizarán cuando se trate de ejercicios fiscales en curso; luego entonces, si bien se encuentra contemplada la posibilidad de realizar procedimientos de revisión, no se establece la forma en que éstos deben realizarse considerando términos y plazos en dichos procedimientos.

Por lo que hace a la Ciudad de México, la facultad esta facultad se encuentra regulada con el nombre de intervención como genero y revisión como especie⁹³, que son procesos de revisión pero en tiempo real al presupuesto de egresos que se esté ejecutando.

Finalmente, por lo que hace a las facultades de impugnación y resolución de recursos administrativos, cabe mencionar que para el caso de las entidades federativas estudiadas, en la ciudad de México se cuenta con la facultad de recurrir las determinaciones del Tribunal de Justicia Administrativa, de acuerdo con el artículo 269, fracción XXVIII⁹⁴ del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, por medio de las unidades de investigación de los órganos internos de control, facultad que mas allá de establecer la posibilidad de recurrir ante los tribunales sus determinaciones, refleja la personalidad de los órganos de

⁹² Artículo 8 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.- El Órgano Superior tendrá las siguientes atribuciones:

II. Fiscalizar, en todo momento, el ejercicio, la custodia y aplicación de los recursos estatales y municipales así como los recursos federales en términos de los convenios correspondientes;

⁹³ Artículo 41 de la Ley de auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México.- Las revisiones comprenden el análisis y evaluación en tiempo real de los procesos, procedimientos, programas, proyectos, operaciones del ente público, o en su caso, del presupuesto participativo, para que éstos se lleven a cabo en apego a la normatividad aplicable.

⁹⁴ Artículo 269 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México.- Además de las atribuciones que corresponden a las autoridades investigadoras de conformidad con la legislación y demás disposiciones jurídicas y administrativas en materia de responsabilidades administrativas, corresponde a las personas titulares de las unidades de Investigación de la Secretaría de la Contraloría General en Dependencias, Órganos Desconcentrados, Alcaldías, Entidades, órganos de apoyo y de asesoría de la Administración Pública de la Ciudad de México:

XVIII. Recurrir las determinaciones del Tribunal de Justicia Administrativa, de la Fiscalía Especializada en delitos de corrupción y de cualquier otra autoridad, en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

control en la Ciudad de México; por el contrario, en el Estado de México no se establece tal facultad.

Por su parte en cuanto a la resolución de recursos administrativos, ninguno de los órganos tiene la facultad de resolverlos y únicamente se considera en el artículo 3.26 del Reglamento Orgánico del Municipio de Toluca⁹⁵, que este órgano de control tiene la facultad de recibir los recursos de revocación y reclamación presentados y a su vez la obligación de remitirlos a la autoridad competente; cosa similar ocurre en los órganos internos de control, en los que se cuenta con el recurso de inconformidad, establecido en el artículo 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México⁹⁶, mismo que resuelve por el superior jerárquico, esto es, la Secretaria General de la Contraloría de la Ciudad de México; sin embargo, este recurso se presenta directamente en la oficina del encargado de su resolución.

Tabla de Atribuciones de los órganos fiscalizadores federal, locales y municipales.⁹⁷

⁹⁵ Artículo 3.26.- La o el titular de la Contraloría tendrá las siguientes atribuciones:

XXXIII: Remitir a la autoridad competente los recursos de revocación y reclamación que interpongan las y los servidores públicos del Municipio de Toluca, así como las y los particulares que sean parte en el proceso administrativo, respecto de las resoluciones por las que se les impongan sanciones administrativas, y dar seguimiento al cumplimiento de las resoluciones dictadas por los órganos jurisdiccionales.

⁹⁶ Artículo 108 de la Ley de procedimiento Administrativo de la Ciudad de México.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal. El recurso de inconformidad tendrá por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido.

⁹⁷ La tabla de Atribuciones se realizó con lo establecido en la siguiente reglamentación:

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación: por lo que hace al orden federal.

Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México: por lo que hace a la Ciudad de México.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de México: por lo que hace al Estado de México.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Administración Pública de la Ciudad de México y su Reglamento: por lo que hace a las Alcaldías de la Ciudad de México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México y con apoyo de los Reglamentos de dicha normatividad en los municipios de Nezahualcóyotl; Toluca; Tlanepantla; Tlalmanalco y La Paz.

ATRIBUCIÓN	AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN	AUDITORÍA SUPERIOR DE LA CIUDAD DE MÉXICO	ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE MÉXICO	ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO	ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.
FACULTADES DE VERIFICACIÓN Y REVISIÓN.					
VERIFICAR QUE LAS ENTIDADES FISCALIZADAS QUE HUBIEREN CAPTADO, RECAUDADO, CUSTODIADO, MANEJADO, ADMINISTRADO, APLICADO O EJERCIDO RECURSOS PÚBLICOS, LO HAYAN REALIZADO CONFORME A LOS PROGRAMAS APROBADOS Y MONTOS AUTORIZADOS	ART 17, FRACCIÓN VI	ART 8, FRACCIÓN II	ART 8 FRACCIÓN I	ART 136 FRACCIÓN II, III, IV Y VIII, ES FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA QUE REALIZA DIRECTAMENTE O A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DEL REGLAMENTO Y 45 FRACCIONES III Y IV DE LA LEY.	ART 112 FRACCIÓN VI DE LA LEY ÚNICAMENTE SE REFIERE A LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS; ART 3.26 FRACCIÓN VII DEL REGLAMENTO EN TOLUCA
VERIFICAR QUE LAS OPERACIONES QUE REALICEN LAS ENTIDADES FISCALIZADAS SEAN ACORDES CON LA LEY DE INGRESOS Y EL PRESUPUESTO DE EGRESOS	ART 17, FRACCIÓN VII	ART 8, FRACCIÓN II	ART 8 FRACCIÓN VI	ART 136 FRACCIÓN VIII, ES FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA QUE REALIZA DIRECTAMENTE O A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DEL REGLAMENTO Y 45 FRACCIONES III Y IV DE LA LEY.	ART 70 FRACCIÓN III DEL REGLAMENTO DE TLALMANALCO, ART 38 FRACCIÓN I DEL REGLAMENTO DE NEZAHUALCÓYOTL,
VERIFICAR OBRAS, BIENES Y SERVICIOS CONTRATADOS POR LAS AUTORIDADES FISCALIZABLES	ART 17, FRACCIÓN VIII	ART 8, FRACCIÓN IX	ART 8 FRACCIÓN XIII	ART 45 FRACCIÓN VIII DE LA LEY FACULTAD DE LA SECRETARÍA QUE REALIZA A TRAVÉS DEL OIC.	ART 3.26 FRACCIÓN 8 DEL REGLAMENTO DE TOLUCA.

<p>PRACTICAR AUDITORÍAS SOBRE EL DESEMPEÑO EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS CONTENIDOS EN LOS PROGRAMAS</p>	<p>ART 14, FRACCIÓN II, INCISO A)</p>	<p>ART 8, FRACCIÓN XXVIII</p>	<p>ART 8, FRACCIÓN VI</p>	<p>ART 45 FRACCIÓN XVII DE LA LEY.</p>	<p>ART 38 FRACCIÓN IX DEL REGLAMENTO DE NEZA, ART 39 DEL REGLAMENTO DE LA PAZ, ART 86 DEL REGLAMENTO DE TALMANALCO Y 70 FRACCIÓN III DEL REGLAMENTO DE TLANEPANTLA.</p>
<p>SOLICITAR, OBTENER Y TENER ACCESO A TODA LA INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN, QUE OBREN EN PODER DE ENTIDADES FISCALIZADAS</p>	<p>ART 17, FRACCIÓN XI, INCISO A)</p>	<p>ART 8, FRACCIÓN XVI</p>	<p>ART 8, FRACCIÓN XIX Y 42, FRACCIÓN I</p>	<p>ART 136 FRACCIÓN VII DEL REGLAMENTO.</p>	<p>NO APLICA TEXTUAL EN NINGÚN ORDENAMIENTO DE ESTUDIO, PERO EN TODOS SE ESTABLECE QUE CONTRALORÍA DICTARÁ LAS BASES PARA LA REALIZACIÓN DE AUDITORÍAS.</p>
<p>SOLICITAR, OBTENER Y TENER ACCESO A TODA LA INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN, QUE OBREN EN PODER DE ORGANOS INTERNOS DE CONTROL</p>	<p>ART 17, FRACCIÓN XI, INCISO B)</p>	<p>ART 8, FRACCIÓN XI</p>	<p>ART 8, FRACCIÓN XVI Y 42 FRACCIÓN II</p>	<p>ART 136 FRACCIÓN VII DEL REGLAMENTO.</p>	<p>NO APLICA TEXTUAL EN NINGÚN ORDENAMIENTO DE ESTUDIO, PERO EN TODOS SE ESTABLECE QUE CONTRALORÍA DICTARÁ LAS BASES PARA LA REALIZACIÓN DE AUDITORÍAS.</p>
<p>SOLICITAR, OBTENER Y TENER ACCESO A TODA LA INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN, QUE OBREN EN PODER DE ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR LOCALES</p>	<p>ART 17, FRACCIÓN XI, INCISO C)</p>	<p>NO APLICA</p>	<p>ART 8, FRACCIÓN XVI, PARA REQUERIR A LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA, QUE ES FISCALIZACIÓN INTERNA</p>	<p>ART 136 FRACCIÓN VII DEL REGLAMENTO.</p>	<p>NO APLICA TEXTUAL EN NINGÚN ORDENAMIENTO DE ESTUDIO, PERO EN TODOS SE ESTABLECE QUE CONTRALORÍA DICTARÁ LAS BASES PARA LA REALIZACIÓN DE AUDITORÍAS.</p>

SOLICITAR, OBTENER Y TENER ACCESO A TODA LA INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN, QUE OBREN EN PODER DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y FIDEICOMISOS	ART 17, FRACCIÓN XI, INCISO E)	ART 8, FRACCIÓN XVI	ART 42, FRACCIÓN IV	ART 136 FRACCIÓN VII DEL REGLAMENTO.	NO APLICA TEXTUAL EN NINGÚN ORDENAMIENTO DE ESTUDIO, PERO EN TODOS SE ESTABLECE QUE CONTRALORÍA DICTARÁ LAS BASES PARA LA REALIZACIÓN DE AUDITORÍAS.
SOLICITAR, OBTENER Y TENER ACCESO A TODA LA INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN, QUE OBREN EN PODER DE ENTIDADES FISCALIZADAS AUTORIDADES HACENDARIAS FEDERALES Y LOCALES	ART 17, FRACCIÓN XI, INCISO F)	ÚNICAMENTE LOCALES.	ÚNICAMENTE LOCALES	ART 136 FRACCIÓN VII DEL REGLAMENTO.	NO APLICA TEXTUAL EN NINGÚN ORDENAMIENTO DE ESTUDIO, PERO EN TODOS SE ESTABLECE QUE CONTRALORÍA DICTARÁ LAS BASES PARA LA REALIZACIÓN DE AUDITORÍAS.
TENER ACCESO A LA INFORMACIÓN QUE LAS DISPOSICIONES LEGALES CONSIDEREN COMO DE CARÁCTER RESERVADO O CONFIDENCIAL CUANDO ESTÉ RELACIONADA DIRECTAMENTE CON LA CAPTACIÓN, RECAUDACIÓN, ADMINISTRACIÓN, MANEJO, CUSTODIA, EJERCICIO, APLICACIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS FEDERALES	ART 17, PÁRRAFO SEGUNDO	ART 8, FRACCIÓN XXXIII	ART 42	ART 136 FRACCIÓN VII DEL REGLAMENTO. ART 269 FRACCIÓN IX DEL REGLAMENTO CUANDO TENGA CONOCIMIENTO DE ALGUNA IRREGULARIDAD.	NO APLICA TEXTUAL EN NINGÚN ORDENAMIENTO DE ESTUDIO, PERO EN TODOS SE ESTABLECE QUE CONTRALORÍA DICTARÁ LAS BASES PARA LA REALIZACIÓN DE AUDITORÍAS.

<p>EFFECTUAR VISITAS DOMICILIARIAS, ÚNICAMENTE PARA EXIGIR LA EXHIBICIÓN DE LOS LIBROS, PAPELES, CONTRATOS, CONVENIOS, NOMBRAMIENTOS, DISPOSITIVOS MAGNÉTICOS O ELECTRÓNICOS DE ALMACENAMIENTO DE INFORMACIÓN, DOCUMENTOS Y ARCHIVOS INDISPENSABLES PARA LA REALIZACIÓN DE SUS INVESTIGACIONES</p>	<p>ART 17 FRACCIÓN XIV</p>	<p>ART 8, FRACCIÓN VIII</p>	<p>ART 23 FRACCIÓN III Y 43</p>	<p>ART 269 DEL REGLAMENTO, FRACCIÓN V, PERO ÚNICAMENTE CUANDO TENGA CONOCIMIENTO DE ALGUNA IRREGULARIDAD</p>	<p>NO APLICA TEXTUAL EN NINGÚN ORDENAMIENTO DE ESTUDIO, PERO EN TODOS SE ESTABLECE QUE CONTRALORÍA DICTARÁ LAS BASES PARA LA REALIZACIÓN DE AUDITORÍAS.</p>
<p>REQUERIR A LOS AUDITORES EXTERNOS COPIA DE TODOS LOS INFORMES Y DICTÁMENES DE LAS AUDITORÍAS Y REVISIONES POR ELLOS PRACTICADAS</p>	<p>ART 17, FRACCIÓN X</p>	<p>ART 8, FRACCIÓN X</p>	<p>ART 8 FRACCIÓN VII Y 43 FRACCIÓN III</p>	<p>ART 136 FRACCIÓN XXX, SÓLO VIGILA NO REQUIERE.</p>	<p>ART 3.26 FRACCIÓN X Y 112 FRACCIÓN IX DE LA LEY.</p>
<p>REQUERIR A TERCEROS QUE HUBIERAN CONTRATADO CON LAS ENTIDADES FISCALIZADAS OBRA PÚBLICA, BIENES O SERVICIOS MEDIANTE CUALQUIER TÍTULO LEGAL Y A CUALQUIER ENTIDAD O PERSONA FÍSICA O MORAL, PÚBLICA O PRIVADA, O AQUELLAS QUE HAYAN SIDO SUBCONTRATADOS POR TERCEROS, LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA DOCUMENTACIÓN JUSTIFICATIVA Y</p>	<p>ART 17, FRACCIÓN X</p>	<p>ART 8, FRACCIÓN XII</p>	<p>ART 8 FRACCIÓN XXIII</p>	<p>ART 136 FRACCIÓN VII DEL REGLAMENTO.</p>	<p>NO APLICA TEXTUAL EN NINGÚN ORDENAMIENTO DE ESTUDIO, PERO EN TODOS SE ESTABLECE QUE CONTRALORÍA DICTARÁ LAS BASES PARA LA REALIZACIÓN DE AUDITORÍAS.</p>

COMPROBATORIA DEL EJERCICIO DE RECURSOS PÚBLICOS					
REALIZAR AUDITORÍAS E INVESTIGACIONES CON APEGO AL PROGRAMA ANUAL DE AUDITORÍA	ART 17, FRACCIÓN I	PARCIALMENTE, ARTÍCULO XXIV	PARCIALMENTE ART 8 FRACCIÓN X, CONSIDERANDO EL ART 5, EN TODO MOMENTO.	ART 45 FRACCIÓN DE LA LEY, ES FACULTAD DE LA SECRETARIA PROGRAMAR SU CALENDARIO DE TRABAJO NO LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL.	86, FRACCIÓN V Y VI DEL REGLAMENTO EN TLALMANALCO, Y 38 FRACCIÓN IX DEL REGLAMENTO EN NEZAHUALCOYOTL.
COMPROBAR LA EXISTENCIA, PROCEDENCIA Y REGISTRO DE LOS ACTIVOS Y PASIVOS DE LAS ENTIDADES FISCALIZADAS, DE LOS FIDEICOMISOS, FONDOS Y MANDATOS O CUALQUIER OTRA FIGURA ANÁLOGA, PARA VERIFICAR LA RAZONABILIDAD DE LAS CIFRAS MOSTRADAS EN LOS ESTADOS FINANCIEROS CONSOLIDADOS Y PARTICULARES DE LA CUENTA PÚBLICA	ART 17 FRACCIÓN XXV	ART 8, FRACCIÓN XXXIII	ART 4 FRACCIÓN V Y 42 FRACCIÓN IV	ART 136 FRACCIÓN VII DEL REGLAMENTO.	NO APLICA TEXTUAL EN NINGÚN ORDENAMIENTO DE ESTUDIO, PERO EN TODOS SE ESTABLECE QUE CONTRALORÍA DICTARÁ LAS BASES PARA LA REALIZACIÓN DE AUDITORÍAS.

UTILIZAR LA INFORMACIÓN QUE SOLICITA QUE OBTENGA PERO ÚNICAMENTE PARA FINES DE FISCALIZACIÓN.	ART 23	ART 8, FRACCIÓN XXXIII	17 FRACCIÓN IV Y 42	NO APLICA.	NO APLICA TEXTUAL EN NINGÚN ORDENAMIENTO DE ESTUDIO, PERO EN TODOS SE ESTABLECE QUE CONTRALORÍA DICTARÁ LAS BASES PARA LA REALIZACIÓN DE AUDITORÍAS. SIN EMBARGO ESTA ES UNA FACULTAD QUE CONLLEVA UNA OBLIGACIÓN PARA LOS SUJETOS QUE POSEEN INFORMACIÓN DE CARÁCTER CONFIDENCIAL
SOLICITAR LA INFORMACIÓN FINANCIERA, INCLUYENDO LOS REGISTROS CONTABLES, PRESUPUESTARIOS, PROGRAMÁTICOS Y ECONÓMICOS, ASÍ COMO LOS REPORTE INSTITUCIONALES Y DE LOS SISTEMAS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL	ART 17, FRACCIÓN XVII	ART 8, FRACCIÓN XXXIII	ART 8 FRACCION XIV Y XXXV	ART 136 FRACCIÓN VII DEL REGLAMENTO.	NO APLICA TEXTUAL EN NINGÚN ORDENAMIENTO DE ESTUDIO, PERO EN TODOS SE ESTABLECE QUE CONTRALORÍA DICTARÁ LAS BASES PARA LA REALIZACIÓN DE AUDITORÍAS.
EVALUAR LA EFICACIA, EFICACIA, ECNOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN EL ALCANCE DE LOS OBJETIVOS Y METAS EN LOS PROGRAMAS.	ART 17, FRACCIÓN II, INCISO A)	ART 8, FRACCIÓN VII	ART 8, FRACCIÓN VI	ARTÍCULO 45 FRACCIÓN XVII DE LA LEY	86 FRACCIÓN II DE TLALMANALCO, NEZAHUALCÓYOTL ART 38 FRACCIÓN IX AUNQUE SÓLO ESTABLECE QUE PROMUEVE ESTE PRINCIPIO.
FACULTADES SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS DE REVISIÓN.					

INICIAR EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN	ART 17, FRACCIÓN I	ART 36	ART 8, FRACCIÓN X	ART 45 FRACCIÓN II DEL REGLAMENTO	NO APLICA TEXTUAL EN NINGÚN ORDENAMIENTO DE ESTUDIO, PERO EN TODOS SE ESTABLECE QUE CONTRALORÍA DICTARÁ LAS BASES PARA LA REALIZACIÓN DE AUDITORÍAS.
REALIZAR LAS MODIFICACIONES AL PROGRAMA ANUAL DE AUDITORÍA	ART 17, FRACCIÓN I	ART 29	ART 8, FRACCIÓN X	ART 136 FRACCIÓN II DEL REGLAMENTO, ÚNICAMENTE PUEDE SOLICITAR A LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA LA INCORPORACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA NO ESTABLECIDOS EN EL PROGRAMA ANUAL.	NO APLICA.
ESTABLECER LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS Y CRITERIOS PARA LAS AUDITORÍAS Y SU SEGUIMIENTO, PROCEDIMIENTOS, INVESTIGACIONES, ENCUESTAS, MÉTODOS Y SISTEMAS NECESARIOS PARA LA FISCALIZACIÓN	ART 17, FRACCIÓN II	ART 8, FRACCIÓN II Y XI	ART 8, FRACCIÓN XI	ART 45 FRACCIÓN V Y VI DE LA LEY	TODOS LOS ORDENAMIENTOS REVISADOS ESTABLECEN LA FACULTAD DE ESTABLECER LOS LINEAMIENTOS Y BASES PARA LA PRÁCTICA DE REVISIONES Y AUDITORÍAS.
PROPONER MODIFICACIONES A LOS PRINCIPIOS, NORMAS, PROCEDIMIENTOS, MÉTODOS Y SISTEMAS DE REGISTRO Y CONTABILIDAD DE TODOS AQUELLOS ELEMENTOS QUE POSIBILITEN LA ADECUADA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA PRÁCTICA IDÓNEA DE LAS AUDITORÍAS	ART 17 FRACCIÓN III	ART 8, FRACCIÓN V Y XXIII	ART 8, FRACCIÓN VII Y XI	ART 45 FRACCIÓN XVIII DE LA LEY, ÚNICAMENTE VIGILA QUE SE CUMPLAN CON ESAS DISPOSICIONES NO PROPONE LAS MISMAS.	ART 71 FRACCIÓN X EN TLALMANALCO Y 73 FRACCIÓN VI DE TLANEPANTLA.

EXPEDIR CERTIFICACIONES DE LOS DOCUMENTOS QUE OBREN EN LOS ARCHIVOS	ART 17, FRACCIÓN XXIII	ART 8, FRACCIÓN XXX	ART 8, FRACCIÓN XXIV	ART 136, FRACCIÓN XXXIII	ART 38, FRACCIÓN XIII DE NEZAHUALCÓYOTL Y 3.26 FRACCIÓN XXVII DE TOLUCA.
CONTRATAR DESPACHOS PROFESIONALES INDEPENDIENTES HABILITADOS PARA FINES DE FISCALIZACIÓN, CON EL PROPÓSITO DE REALIZAR auditorías.	ART 26	ART 36	ART 9	ART 45, FRACCIÓN XXII	3.26 FRACCIÓN X DE TOLUCA Y 112 FRACCIÓN IX DE LA LEY.
ESTABLECER PLAZOS PARA QUE LOS ENTES AUDITABLES ATIENDAN LOS REQUERIMIENTOS CUANDO LA LEY NO LOS ESTABLEZCA.	ART 9, NO MAYOR A 15 DÍAS Y NO MENOR A 10 DÍAS.	ART 9 (ESTABLECE QUE SERÁ UN MÍNIMO DE 3 DÍAS Y UN MÁXIMO DE 15 DÍAS)	NO APLICA	NO APLICA.	NO APLICA.
FACULTADES SANCIONADORAS.					
CONOCER, INVESTIGAR Y SUBSTANCIAR LA COMISIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS QUE DETECTE COMO RESULTADO DE SU FACULTAD DE FISCALIZACIÓN.	ART 1, FRACCIÓN IV	ART 2 Y ART 8, FRACCIÓN XV	ART 8 FRACCIÓN XXIII Y XX; 26 FRACCIÓN II Y 25	ART 45 FRACCIÓN XXXIII, XXXIV Y XXXV DE LA LEY; ART 136 FRACCIÓN IX, XII, XIII Y 269 Y 270 DEL REGLAMENTO.	ART 85 EN TLALMANALCO, FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 71 EN TLANEPANTALA, 38 FRACCIÓN V EN NEZAHUALCÓYOTL, 3.26 FRACCIÓN X DE TOLUCA Y ART 40 DE L PAZ.
IMPONER MULTAS A LAS PERSONAS FÍSICAS, SERVIDORES PÚBLICOS, PERSONAS MORALES PÚBLICAS O PRIVADAS, QUE SEAN OMISOS EN ATENDER SUS REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN	ART 10	ART 15	ART 59 FRACCIÓN II	ART 136 FRACCIÓN X DEL REGLAMENTO	NO APLICA.

REALIZAR PLIEGOS DE OBSERVACIONES.	ART 15, FRACCIÓN I	ART 8, FRACCIÓN XIII	ART 13 FRACCIÓN IV Y 23 FRACCIÓN IV Y 53 FRACCIÓN I	ART 136 FRACCIÓN XXII DEL REGLAMENTO	
REALIZAR SOLICITUDES DE ACLARACIÓN.	ART 17, FRACCIÓN XV	ART 78 FRACCIÓN X	ART 53 FRACCIÓN I	ART 136 FRACCIÓN VII DEL REGLAMENTO.	NO APLICA TEXTUAL EN NINGÚN ORDENAMIENTO DE ESTUDIO, PERO EN TODOS SE ESTABLECE QUE CONTRALORÍA DICTARÁ LAS BASES PARA LA REALIZACIÓN DE auditorías.
REALIZAR PROMOCIONES DEL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE COMPROBACIÓN FISCAL	ART 15, ART 17 FRACCIÓN XV Y 40 FRACCIÓN I	NO APLICA	ART 53 FRACCIÓN I	NO APLICA	NO APLICA
REALIZAR INFORMES DE PRESUNTA RESPONSABILIDAD	ART 38, 39 Y 40 FRACCIÓN IV	ART 37 Y 107	ART 54 FRACCIÓN V	ART 269 DEL REGLAMENTO.	NO APLICA.
REALIZAR PROMOCIONES DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA.	ART 15, ART 17 FRACCIÓN XV Y 40 FRACCIÓN I	ART 8, FRACCIÓN XVI	ART 55 Y 8 FRACCIÓN XXII	ART 269 DEL REGLAMENTO.	NO APLICA.
REALIZAR DENUNCIAS DE HECHOS ANTE LA FISCALIZA ESPECIALIZADA.	ART 15, ART 17 FRACCIÓN XV Y 40 FRACCIÓN I	ART 8, FRACCIÓN XVI	ART 55 Y 8 FRACCIÓN XXII	NO APLICA	ART 3.26 FRACCIÓN XXXI DE TOLUCA.
REALIZAR DENUNCIAS DE JUICIO POLITICO.	ART 17 FRACCIÓN XV, 40 FRACCIÓN VII, 67 FRACCIÓN V	NO APLICA	ART 55 Y 8 FRACCIÓN XXII	NO APLICA	NO APLICA

REALIZAR PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN DE EJERCICIOS EN CURSO, PERO ÚNICAMENTE CUANDO DERIVEN DE LÍ PRESUNTA RESPONSABILIDAD DE MANEJO, APLICACIÓN O CUSTODIA IRREGULAR DE RECURSOS.	ART 59	ART 29	PARCIALMENTE YA QUE EL ARTÍCULO 8 FRACCIÓN I Y II DETERMINA QUE PUEDE REALIZARLAS EN TODO MOMENTO Y NO CONDICIONA TAL FACULTAD	EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY DE AUDITORÍA Y CONTROL INTERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO PREVEE LA FIGURA DE LA INTERVENCIÓN QUE SON PROCESOS DE REVISIÓN EN TIEMPO REAL.	NO APLICA
EMITIR RECOMENDACIONES	ART 17, FRACCIÓN I	ART 8, FRACCIÓN XIII	ART 8 FRACCIÓN XXV	ART 45 FRACCIÓN XVII DE LA LEY.	
FACULTADES DE IMPUGNACIÓN Y RESOLUCIÓN DE RECURSOS					
RECURRIR, LAS DETERMINACIONES DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	ART 17 FRACCIÓN XVIII	ART 8, FRACCIÓN XVIII	ART 25, DE CONFORMIDAD CON EL 201 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE MÉXICO	ART 269 DE LA LEY	NO APLICA
CONOCER Y RESOLVER SOBRE EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN POR IMPOSICIÓN DE MULTAS.	ART 17, FRACCIÓN XIX	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA

IMPUGNAR LAS DETERMINACIONES DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA RESPECTO A DECLINACIÓN DE COMPETENCIA, NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, RESERVA, DESISTIMIENTO O SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO.	ART 67 FRACCIÓN V	ART 8, FRACCIÓN XXI	ART 25, DE CONFORMIDAD CON EL 201 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE MÉXICO	NO APLICA	NO APLICA
RESOLVER Y SUBSTANCIAR EL RECURSO DE REVOCACIÓN EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES QUE IMPONGAN SANCIONES POR LA COMISIÓN DE IRREGULARIDADES DETECTADAS EN PROCESOS DE FISCALIZACIÓN	NO APLICA	ART 18 TER	ART 26 FRACCIÓN VII, Y ATRAS 67 A 73	NO APLICA	NO APLICA, ÚNICAMENTE EN EL REGLAMENTO DE TOLUCA ESTABLECE QUE EL MISMO SERÁ EL ENCARGADO DE REMITIR LOS RECURSOS DE REVOCACIÓN A LA AUTORIDAD COMPETENTE.

En la tabla anterior se demuestra claramente como la fiscalización federal se encuentra mucho mejor regulada que la fiscalización estatal y que la fiscalización municipal; asimismo se observa claramente que la última tiene muchas deficiencias, pues no hay claridad si para el ejercicio de las facultades de fiscalización, los órganos internos de control deben obedecer las reglas estatales, o bien, si están facultados para dictar sus propias normas; puesto que las atribuciones de las que se obtuvieron los datos plasmados en la tabla anterior reflejan que los Reglamentos de los Municipios, no consideran muchas facultades que si tienen los órganos fiscalizadores federales y locales; además, los mismos son emitidos por los ayuntamientos; es decir, encontramos otro indicio de que la fiscalización municipal se encuentra en manos de aquellos que son objeto de revisión.

D) Obligaciones de las entidades fiscalizables

En términos generales podemos decir que las obligaciones para las entidades fiscalizables son las mismas, y consisten en coadyuvar con las autoridades fiscalizadoras con la información que requieran para realizar las auditorías o demás procesos de fiscalización, obligaciones que aunque no se encuentren de forma específica existen en todos los ordenamientos. Además, esta obligación se encuentra estrechamente vinculada con las facultades de imposición de sanciones de los entes fiscalizadores, que deja en desventaja a los órganos municipales en comparación con los de nivel estatal y municipal, al no contar los primeros con la facultad de imponer sanciones en caso de no atender los requerimientos solicitados.

Con lo anterior queda claro que no existe una reglamentación adecuada en los procesos de fiscalización que realizan los órganos internos de control de los municipios y de las alcaldías de la Ciudad de México, situación que se hace mas evidente en el caso de los Municipios del Estado de México, pues analizando su normativa aplicable realmente encontramos que se cuenta con una gran cantidad de lagunas y falta de normatividad.

Además, debemos señalar que dichos procesos pueden ser muy irregulares por la falta de técnica legislativa que tiene sus ordenamientos, y dejan al arbitrio de los órganos la interpretación de la Ley y la aplicación de procedimientos.

Finalmente, para darle el mismo tratamiento a la fiscalización municipal y en virtud de que la información de los procesos de fiscalización y los programas anuales de auditoría no se encuentran consultables en los portales oficiales de las alcaldías de la Ciudad de México, ni de los municipios del Estado de México, se realizaron 125 Consultas de información mediante la Plataforma Nacional de Transparencia para obtener la información.

De la totalidad de las solicitudes de información realizadas, en ninguno de los ayuntamientos se cuenta con la información de los procesos fiscalizadores realizados por los órganos internos de control⁹⁸.

El proceso para obtener dicha información consistió en preguntar a los ayuntamientos del Estado de México *“Quiero saber cuantas y cuales auditorías se han realizado a los diversos municipios del Estado de México por parte de sus respectivos Órganos Internos de Control, de los ejercicios fiscales 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, y si alguna de ellas ha tenido como resultado la imposición de sanciones a servidores públicos”*; de los cuales la única en ser respondida en tiempo y forma fue la correspondiente al ayuntamiento de Chapa de Mota, autoridad que respondió lo siguiente:

“...informo a usted, que se ha realizado un auditoría a este municipio, denominada AUDITORIA DE DESEMPEÑO, ejercicio auditado 2018, periodo auditado 01/01/2018 al 31/12/2018, auditoría externa, realizada por el Organo Superior de Fiscalización del Estado de México, de la que no derivaron sanciones administrativas.”⁹⁹ Es decir en 5 años sólo se ha realizado una auditoría y fue por parte del fiscalizador estatal; por lo que hace a su respectivo órgano de control no realizó ningún proceso de revisión.

Por otro lado, al solicitar a la Secretaría de la Contraloría de la Ciudad de México, información sobre los procesos de revisión realizados por sus Órganos de control interno de las diferentes alcaldías de la Ciudad de México, la consulta formulada fue la siguiente:

“Con fundamento en le artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la Administración Pública de la Ciudad de México y en virtud de que los

⁹⁸ Para el caso del Estado de México se realizaron 125 consultas correspondientes a los folios: 090161822000654 al 0910161822000759, de las cuales solamente se obtuvo una respuesta satisfactoria correspondiente al municipio “Chapa de Mota”, el cual mencionó que no tenía registro de ningún proceso de auditoría realizado; en los casos correspondientes a los ayuntamientos de: Ixtapaluca, Villa de Cuauhtemoc, Popotitlan, Atenco, Amecameca de Juarez, Atizapan de Zaragoza, Naucalpan y Toluca, contestaron que no se cuenta con esos datos y por lo que hace a los demás municipios no respondieron.

⁹⁹ Respuesta mediante oficio CHAPA/K00/142/2022, firmado por la C. Verence Cruz Esquivel, Contralora Interna Municipal en fecha 28 de Enero de 2022.

Órganos Internos de Control de las alcaldías de la Ciudad de México pertenecen en estructura a la Secretaría de la Contraloría General de Dicha entidad, solicito a través de ésta me sea remitida la información del numero de auditorias practicadas por los Órganos Internos de Control a las 16 Alcaldías de la Ciudad de México, respecto a los ejercicios fiscales 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, asimismo requiero que se me informe de que fueron las auditorias realizadas (¿qué se auditó?) y si alguna de ellas ha derivado en alguna sanción económica a servidores públicos.”¹⁰⁰

De la respuesta obtenida mediante la solicitud referida anteriormente se obtuvieron los siguientes resultados:

Año	2017	2018	2019	2020	2021
Número de auditorías realizadas en promedio.	125	89	97	16	53

De los datos anteriores podemos decir que en promedio en el año 2017 se realizaron 7.9 auditorías por alcaldía; para el ejercicio fiscal 2018 el número de auditorías promedio fue de 5.5; por lo que hace al ejercicio fiscal 2019 el número equivale a 6 procesos fiscalizadores al año por alcaldía; para el 2020 este número desciende drásticamente a 1 auditoría por alcaldía al año, lo anterior se debió a la pandemia mundial SARS Cov-2 en 2019; y para el ejercicio fiscal 2021 el número de procesos de fiscalización por alcaldía ascendió a 3.3.

Por lo que, es posible aseverar que en la Ciudad de México se revisa realmente a las Alcaldías en promedio más de dos veces al año mediante el órgano interno de control; sin embargo esta fiscalización que se realiza en la

¹⁰⁰ Solicitud de Información con número de folio 090161822000760, realizada mediante el Portal Nacional de Transparencia y contestada mediante oficio SCG/DGCOICA/0308/202, en fecha 25 de febrero del 2022, firmado por el C. Gilberto Camacho Botello.

capital mexicana no tiene el carácter de externa, en virtud de que se realiza por el poder ejecutivo; luego entonces, los procesos de fiscalización realmente externos corresponden a aquellos realizados ya sea por la Auditoría Superior de la Federación, o bien por el ente fiscalizador de la Ciudad de México dependiente de la Legislatura local.

Por lo que hace a los municipios mexiquenses no es posible realizar estadísticas en virtud de que las solicitudes de información que se contestaron por los municipios se hicieron las respuestas en el sentido de que no se cuenta con la información solicitada y las que no se respondieron después de atender las prevenciones realizadas por los órganos, fueron omisos dando paso a la posibilidad de interponer el recurso de queja.

Por otro lado, respecto a la fiscalización de los municipios, se dijo en el informe de gestión del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México de 2017¹⁰¹, que el 50.4 por ciento de los recursos del fondo de la Infraestructura social Municipal, así como del fondo de fortalecimiento a los municipios equivalente a 4,057,510.2 miles de pesos, se le asignó a 10 Municipios del Estado de México. A los 115 Municipios restantes se les asignó el 49.6 por ciento equivalente a 3,986,766.7 miles de pesos, con lo anterior se demuestra que son 10 los municipios del Estado de México que concentran la mitad del recursos asignados a municipios, lo anterior cobra relevancia en el presente estudio estadístico en virtud de que de esos 10 municipios fueron auditados únicamente 3 en 2018, 2019 y 2020, pero solo una vez cada uno de ellos por así informarlo el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México.

De lo anterior se verifica que aunque el porcentaje de municipios auditables es más de la mitad, el porcentaje de recursos asignados es menor en virtud de que en los últimos años se han practicado menos auditorías a los municipios que más recursos reciben.

¹⁰¹Informe de Gestión del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México en el año 2017, consultable en el portal electrónico: http://www.osfem.gob.mx/04 Iconografia/Cta_Pub/doc/Cta_2014/Estatal/

Por otro lado de la comparación que se hace de las tablas realizadas tanto a nivel federal, estatal y municipal, se observa que en los últimos 5 años no se ha cumplido con el Programa Anual de Auditoría a nivel federal y estatal respecto a la revisión de los municipios, muchos de ellos en 5 años no han sido revisados ni siquiera en una ocasión.

Es importante señalar que algunos municipios o en su caso alcaldías fueron auditados en más de una ocasión respecto de la misma cuenta pública, por lo que no significa que el porcentaje de municipios auditados sea proporcional al porcentaje de auditorías realizadas; esto es, son menos los municipios o en su caso alcaldías auditadas en alguna ocasión que el porcentaje respecto al cumplimiento del PAA.

Capítulo 3. El Derecho Humano a una Administración Pública Eficiente.

En este apartado es necesario entender al derecho humano a la administración pública eficiente (derecho humano a la buena administración), su regulación en México, cómo él mismo ha sido acogido en los diferentes sistemas de derecho y cuál es su relación con la fiscalización de la cuenta pública, para finalmente aterrizar en la fiscalización de cuentas públicas municipales como el método más eficaz para garantizar la protección de este derecho fundamental.

Un buen punto de inicio sería mencionar la definición de derecho humano en su visión genérica; y así, tenemos que los derechos humanos son entendidos como “el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del

orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.”¹⁰²

Por su parte la ONU define a los derechos humanos como “los derechos que tenemos básicamente por existir como seres humanos; no están garantizados por ningún estado. Estos derechos universales son **inherentes** a todos nosotros, con independencia de la nacionalidad, género, origen étnico o nacional, color, religión, idioma o cualquier otra condición. Varían desde los más fundamentales —el derecho a la vida— hasta los que dan valor a nuestra vida, como los derechos a la alimentación, a la educación, al trabajo, a la salud y a la libertad.”¹⁰³

Sin embargo, el derecho fundamental a la buena administración pública, si bien debe cumplir con los principios generales de todos los derechos humanos y también debe encuadrar como una prerrogativa sustentada en la dignidad humana, es necesario para su entendimiento conocer su desarrollo histórico y regional, pues la evolución de esta prerrogativa no ha sido de la misma forma entre los diferentes continentes y naciones ni mucho menos a la par con otros derechos fundamentales reconocidos.

En este punto, es necesario aclarar que la concepción de derecho fundamental y derecho humano que se hace de forma indistinta para referirnos al derecho a la buena administración pública, utilizando ambos términos como sinónimos, sin entrar en la diferenciación de unos con otros desde una postura positivista o iusnaturalista; sin embargo, en aras de respetar la terminología se hace el presente estudio con el cuidado de nombrar al derecho a la buena administración con ambos términos (derecho humano y derecho fundamental); en virtud de que el mismo, por un lado es un derecho fundamental por no necesitar un fundamento jurídico en virtud de su importancia e inherencia a la calidad de ser humano, y; por otro lado, se

¹⁰² Cfr. Portal Electrónico Oficial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos consultable en el sitio de Internet: <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos> (consultado el 15 de enero de 2022).

¹⁰³ Cfr. Portal Oficial de la Organización de las Naciones Unidas consultable en el enlace electrónico: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> (consultado el 15 de enero de 2022)

trata de un derecho positivizado, es por ello que nos referiremos en adelante al derecho a la buena administración como derecho humano o derecho fundamental, indistintamente.

3.1 Criterios Europeos.

La Unión Europea es pionera en la positivización del derecho objeto de estudio del presente trabajo; por lo que, una pequeña exploración por sus orígenes históricos es obligada antes de comenzar a hablar de un derecho que surge de esta organización internacional; de esta forma, hay que comenzar a mencionar que el antecedente de lo que hoy es la Unión Europea lo encontramos con la firma del Tratado de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero en 1951, también conocido como Tratado de París, se constituyó la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) en Europa por parte de Francia, Alemania, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo e Italia¹⁰⁴. Esta primera etapa historia de la Unión Europea tiene matices meramente administrativos y no políticos en sus instituciones y fines; por lo que “no era una organización política sino una auténtica Administración internacional con la peculiaridad de su carácter supranacional”¹⁰⁵; ello originó que el Tribunal de Justicia de esta organización internacional (CECA), aplicara “principios, conceptos, técnicas e instituciones propias del Derecho Administrativo, tales como: la revocación de actos administrativos, la desviación de poder y el sometimiento de la acción administrativa de la CECA al principio de buena fe; es decir, no sólo el régimen jurídico fue caracterizado como administrativo sino que, en consecuencia, el control jurisdiccional fue considerado como un ejemplo típico de recurso contencioso-administrativo.”¹⁰⁶

¹⁰⁴ López Bassols, Hermilo, *“Los nuevos desarrollos del Derecho Internacional Público”*, 3ª ed., Porrúa, México, 2008, pp. 157 y 158,

¹⁰⁵ FUENTEJANA Pastor, Jesús Ángel, *“La Administración Europea. La ejecución europea del Derecho y las políticas de la Unión”*, Navarra, Thomson Civitas- Fundación Alfonso Martín Escudero, España, 2007, p. 36.

¹⁰⁶ Cfr. Ibid p. 37

El 13 de Diciembre del 2007, los 27 Estados miembros de la Unión Europea aprobaron el Tratado de Lisboa, “cuyo objetivo fue aumentar la democracia, la eficacia y la transparencia de la Unión y con ello su capacidad para enfrentar desafíos globales como el cambio climático, la seguridad y el desarrollo sostenible”¹⁰⁷.

De esta forma, el derecho a la buena administración tiene su antecedente jurídico más remoto dentro del derecho europeo, nace con el Tratado de Niza de 2000, texto al que se incorpora la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en el Tratado de Lisboa de Diciembre de 2007, misma que en el artículo 41¹⁰⁸ incorpora el derecho en comento a favor de la ciudadanía frente a las instituciones de la Unión; asimismo, faculta al Defensor del Pueblo Europeo en el artículo 43¹⁰⁹ del mismo ordenamiento para conocer de los casos de “*mala administración*.”

3.1.1 Sistema Europeo de Protección.

Históricamente, el derecho a la buena administración pública consistía “en el ámbito jurisprudencial, en el principio de buena administración, pero los Tribunales Europeos nunca se habrían arriesgado a la mutación del mismo

¹⁰⁷ Portal Oficial de la Unión Europea, disponible en el sitio de Internet: https://european-union.europa.eu/index_es, consultado el 02 de febrero de 2022

¹⁰⁸ Artículo 41 de la Carta de Derechos de la Unión Europea: Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

¹⁰⁹ Artículo 43 de la Carta de Derechos de la Unión Europea. Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo de la Unión los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales

en derecho subjetivo de los ciudadanos”¹¹⁰; por ello, este cambio de concepción del derecho a la buena administración que pasa de ser un principio de gobierno a derecho público subjetivo”¹¹¹, “sólo lo podía llevar a cabo el *constituyente* europeo, recogiendo ese acervo jurisprudencial de los Tribunales Europeos pero evolucionándolo en una proclamación innovadora”.

Ante ello, el siete de diciembre del año dos mil, se lleva a cabo el Tratado de Niza al que se incorpora la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en la que en su artículo 41¹¹² se reconoce el derecho humano a la buena administración pública, con el fin de que la ciudadanía pueda hacer frente a las instituciones de los estados de la UE.

Para estos efectos, el artículo 41 de la carta de derechos fundamentales puede verse como un listado del contenido y significado de este derecho, que a su vez, contiene diferentes derechos ciudadanos, es decir se trata de un derecho que contiene “*subderechos instrumentales*”¹¹³, que sin limitarlo implica el reconocimiento de los siguientes derechos:

¹¹⁰ Fuentetaja Pastor, S. Novak, M. Crepaz, R. Charí, P. Stephenson, M. O. Bueno Rubai, Cuadernos Europeos de Deusto “Buena Administración en la Unión Europea”, Instituto de Estudios Europeos, España, 2014, p. 20. consultable en el sitio de Internet: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/803-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1571-1-10-20151203.pdf

¹¹¹ “Un derecho subjetivo es una pretensión o facultad atribuida a un sujeto o a una clase de sujetos frente a otro sujeto o clase de sujetos a quienes se les impone una prestación normativa correlativa. El contenido del derecho subjetivo sería el comportamiento que el titular del derecho puede exigir a otro sujeto. Esta exigencia es posible debido a la existencia de normas, las cuales pueden ser de distinto tipo y naturaleza. Incluso del ámbito estrictamente jurídico puede haber derechos constitucionales su fuente proviene directamente de la propia constitución?, derechos legales y derechos contractuales: estos últimos provienen de los contratos o de actos semejantes de autonomía de la voluntad. los derechos, son, pues, pretensiones justificadas y relativas a normas o sistemas de normas”. De Páramo, Juan Ramón, Derecho y la Justicia, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Tomo 11, El derecho y la Justicia, Editorial Trotta, España, 2000, p. 367.

¹¹² Artículo 41 de la Carta europea de Derechos Fundamentales. Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los deseos causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

¹¹³ Ibid. 20

La primera prerrogativa fundamental, consiste en el derecho que tiene todo ciudadano comunitario de la UE a que las resoluciones que dicten las instituciones europeas sean imparciales, equitativas y razonables en cuanto al fondo y tiempo en el que se resuelvan y a que los ciudadanos sean oídos antes de que se tome en su contra una medida individual que le afecte desfavorablemente.

El segundo subderecho que deriva de este derecho humano a la buena administración pública, se refiere de acuerdo con el párrafo segundo del citado artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales, al derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, claro está, existen límites derivados del derecho a la intimidad y protección de datos personales de terceros, así como del secreto profesional y comercial.

La tercera prerrogativa que incluye el derecho fundamental a la buena administración consiste en el derecho de los ciudadanos a que las decisiones administrativas de la Unión Europea deben tener una correcta motivación¹¹⁴, lo anterior atiende a una condición del ejercicio del poder en las democracias, pues las mismas deben caracterizarse por la emisión de actos fundados y motivados, ya que el hecho de no justificar su actuar convertiría a cualquier autoridad en un ente arbitrario e injusto; por ello es regla que cualquier acto de autoridad se motive exponiendo las circunstancias y hechos que los llevaron a tomar ciertas decisiones; de esta forma resalta la importancia de analizar el acto en particular, pues si los mismos se encuentran jurídicamente regulados, la motivación deberá ser en menor proporción que si se trata de actos cuyo nivel de discrecionalidad es mayor.

¹¹⁴ Criterio Jurisprudencial, se entiende por motivación “El acto de autoridad debe entenderse como debidamente motivado cuando se señalan con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del mismo; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables. En otras palabras, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.” Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 145-150, Tercera Parte, p.79, “**MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE**”, Registro Digital 237765.

Jaime Rodríguez Arana, señala en un artículo publicado en 2014 que el 15 de octubre de 2010, el Tribunal Supremo del Reino de España mediante una sentencia precisa el alcance de la motivación que exige la Constitución española, señalando que tal operación jurídica “se traduce en la exigencia de que los actos administrativos contengan una referencia específica y concreta de los hechos y los fundamentos de derecho que para el órgano administrativo que dicta la resolución han sido relevantes, que permita reconocer al administrado la razón factica y jurídica de la decisión administrativa, posibilitando el control judicial por los tribunales de lo contencioso administrativo. Además, tal obligación de la Administración se engarza en el derecho de los ciudadanos a una buena administración, que es consustancial a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros.”¹¹⁵

III. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

Este derecho supone la obligación de reparación cuando las instituciones comunitarias incurran en responsabilidad; sin embargo, en palabras nuevamente de Rodríguez Arana, “la cuestión del derecho a la indemnización cuando el Estado, como consecuencia del funcionamiento de sus servicios, haya provocado daños a los ciudadanos es un tema polémico. En realidad, una Administración que debe indemnizar con cantidades millonarias es una mala Administración por causar con frecuencia daños a los ciudadanos, por mucho que esté reconocido el derecho a la justa indemnización. Es mejor Administración aquella que indemniza menos porque ocasiona menos daños a los ciudadanos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos en general.”¹¹⁶

¹¹⁵ Rodríguez Arana Jaime, “*la buena Administración Como Principio y como derecho fundamental en Europa*”, Misión Jurídica Revista de Derecho y ciencias sociales, Colombia 2014, pp. 40-41. Consultable en el sitio de internet: <https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/art1-2.pdf>

¹¹⁶ Ibid. P. 43

IV. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

La última prerrogativa explícita contenida en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales en Europa, obliga a las autoridades europeas a contestar las peticiones o solicitudes en el idioma en el que la reciban, siempre que este idioma se trate de una de las lenguas de los Tratados de los que la UE sea parte; esta circunstancia atiende al carácter de Confederación integrada por los estados miembros.

Con lo anterior, queda claro que “la formulación de un *derecho a la buena administración* en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea supone la aproximación a la Administración europea desde la perspectiva de un derecho que las personas pueden hacer valer frente a las Instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea para exigir su funcionamiento correcto o adecuado (buena administración).”¹¹⁷

Sin embargo, como mencionamos el derecho a la buena administración no se limita a las cuatro prerrogativas anteriormente detalladas; por ello, es necesario hacer referencia al art. 298 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece que:

“Artículo 298.-

*1. - En el cumplimiento de sus funciones, las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una **administración europea abierta, eficaz e independiente.***

¹¹⁷ Cfr. J. A. Fuentetaja Pastor, S. Novak, M. Crepaz, R. Charí, P. Stephenson, M. O. Bueno Rubai, Cuadernos Europeos de Deusto “Buena Administración en la Unión Europea”, Instituto de Estudios Europeos, España, 2014, p. 20-21, consultable en el sitio de internet: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/803-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1571-1-10-20151203.pdf>

2.- *Dentro del respeto al Estatuto y al régimen adoptados con arreglo al artículo 336¹¹⁸, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán las disposiciones a tal efecto, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario.*¹¹⁹

Este precepto se encuentra estrechamente vinculado al artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales, pues el mismo supone ciertas características y principios que se deben observar en el funcionamiento de la administración pública, mencionando que en el ejercicio de sus funciones ejecutivas y administrativas, las autoridades deberán observar no sólo el derecho a la buena administración del art. 41 de la Carta de Derechos, sino también la exigencia del dictado y acatamiento de las *disposiciones* que el Legislador deberá aprobar para conseguir que dicha Administración sea **abierta, eficaz e independiente**.

Se trata de dos preceptos del Derecho europeo que, pese a su integración en diversos cuerpos normativos, son complementarios, “pues mientras el recogido, con carácter estructural, en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea constituye la base jurídica para que el Legislador actúe dotando a la Administración europea de un régimen jurídico singular y propio para la consecución de los fines que se le encomiendan, el derecho a la buena administración informa materialmente aquel régimen jurídico.”¹²⁰

Asimismo, el artículo 43 de la Carta de Derechos¹²¹ dispone que todo ciudadano de la UE, tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo de la

¹¹⁸Artículo 336 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta a las demás instituciones interesadas, el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea y el régimen aplicable a los otros agentes de la Unión.

¹¹⁹ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Vigente en enero de 2022, consultable en el sitio de internet: <https://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/europa/TFUE/2010-TFUE-vc-2010.pdf>

¹²⁰ Op. Cit, p. 25.

¹²¹ “Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo de la Unión los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.” Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Diciembre del año 2000, documento visible en el sitio de internet: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

Unión los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios.

De esta forma, la mera promulgación formal de un derecho a la buena administración pública sería insuficiente para conseguir la máxima garantía de los derechos de toda persona que se relaciona con la Administración pública, dada la insuficiencia de la protección sin la existencia de un órgano que se encargue del conocimiento de todos aquellos asuntos que se encuentren relacionados con actos o hechos derivados de procedimientos no apegados a las normas y principios aplicables; es decir, mala administración.

Un claro ejemplo de ello es una de las resoluciones emitidas en el 2005, en la cual el Ombudsman Europeo (defensor del Pueblo), en su informe anual, refirió que parte de su función se encuentra encaminada a la revisión de asuntos que denoten alguna practica de mala administración y en un caso que derivo de distintas quejas en la Instalación de Lineas de alta tensión en el municipio de Villanueva de Castellón en España, señala que “la Administración ha de aspirar (aunque no lo consiga) a un consenso ciudadano sobre la viabilidad de la línea de los proyectos municipales; **a que incluso quienes más oposición hayan manifestado, al final admitan que no podía haber sido mucho mejor.** Que cualquier proyecto que se realice, debe estar motivado en que **la decisión tomada ha de ser comprensible por todos, sin necesidad de ser especialista en leyes ni en la técnica del proyecto a tratar, éstos deberán respetar los modos de vida concretos hasta donde sea posible; y, cuando no sea posible los individuos tendrán que poder comprenderlo y sentirse parte en la decisión adoptada aunque les perjudique, es la esencia de la libertad y de la vida digna.** Y por tanto el ámbito de decisión no es sólo municipal, cabalmente es el ámbito competencial de la Comunidad autónoma, que ha de tomar las

decisiones cruciales y por tanto ha de cuidar de las anteriores exigencias, es la esencia de la autonomía política de las comunidades autónomas.”¹²²

De esta forma, las decisiones de las instituciones de la administración pública, desde una perspectiva del derecho a la buena administración se clasificarán en buena o mala administración; y así, podemos decir que una mala administración es aquella que se presenta en el momento en que una institución de gobierno rige su actuar sin apegarse a las normas o principios a que se encuentra obligada a respetar; por lo que, una buena administración será aquella que obra de conformidad con la legislación y principios que rigen su actuar.

La relevancia del derecho fundamental a la buena Administración pública, es tal, que fue necesaria la creación del Código Europeo de Buena Conducta, aprobado por el Parlamento Europeo en septiembre de 2001 y posteriormente el cinco de enero de 2005 en Estrasburgo, poco tiempo después de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales (siete diciembre de 2000 ratificada en diciembre de 2007), este ordenamiento es fundamental para que el Ombudsman europeo compruebe la existencia de casos de mala administración que le sean sometidos a su consideración.

Este ordenamiento en su primer artículo¹²³ establece que las instituciones y órganos de la UE, deben respetar los principios establecidos en el Código en sus relaciones con el público; entendiendo por respetar que deben cumplir las obligaciones y deberes que marca el Código, como parte del derecho fundamental a la buena administración.

Por lo que, de acuerdo a la existencia de este Código, el derecho a fundamental la buena administración no tendría el carácter vinculante de las

¹²² Cfr. Informe Anual y Debates en las Cortes Generales del Defensor del Pueblo en 2005, documento visible en el sitio de Internet: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME2005informe.pdf>, pp. 650-659. Lo resaltado es nuestro.

¹²³ Artículo 1 del Código Europeo de Buena Conducta. “En sus relaciones con el público, las Instituciones y sus funcionarios respetarán los principios establecidos en este Código de buena conducta administrativa, denominado en lo sucesivo “el Código”. Disponible en el sitio de internet: https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/dossieres-legislativos/code2005_es.pdf

reglas y principios contenidos en el artículo 41 de la Carta de Derechos; es decir si se no tuvieran consecuencias jurídicas, sus principios y normas de conducta serían mas bien recomendaciones para el quehacer público en las instituciones y órganos de la UE.

Por otro lado el 18 de Junio del 2012, el Defensor del Pueblo Europeo, elaboró los principios que deben regir la función pública de la UE¹²⁴, que se derivan del derecho fundamental a la buena administración, establecido en el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales y los hizo consistir en :

1. Compromiso con la Unión Europea y sus ciudadanos;
2. Integridad;
3. Objetividad;
4. Respeto hacia los demás; y,
5. Transparencia.

De esta forma, es dable señalar la importancia del artículo 4 del Código de Buena Conducta citado, que prescribe el principio de *juridicidad* al disponer que el funcionario actuará de conformidad con la legislación y aplicará las normas y procedimientos establecidos en la legislación comunitaria; es decir, velará por las disposiciones que afecten a los derechos o intereses de los ciudadanos.

En el artículo 5 refiere los principios generales de buena conducta administrativa, que constituyen el principio de igualdad y ausencia de discriminación, que implica que el funcionario evitará toda discriminación injustificada entre miembros del público por razones de nacionalidad, sexo, raza, color, origen étnico o social, características genéticas, lengua, religión o

¹²⁴ Principios de la Función Pública de la Unión Europea, texto consultable en el sitio de internet: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/document/es/11650>

creencias, opiniones políticas o de cualquier tipo, pertenencia a una minoría nacional, propiedad, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

Asimismo se encuentra estrechamente vinculado con el artículo 11 del mismo ordenamiento que establece que los funcionarios actúen de forma, justa y razonable y por su parte el artículo 12 establece la exigencia de un trato cortés y educado, de los funcionarios a los ciudadanos.

Un distinguido principio del Código es el consagrado en el artículo 6 y 7, que refiere que cualquier servidor público al momento de adoptar decisiones deberá hacerlo garantizando que las medidas sean proporcionales al fin perseguido, evitando toda forma de restricción de los derechos de los ciudadanos así como la imposición de cargas cuando éstas y aquellas no sean razonables con respeto al objeto perseguido; y, refiere que, al adoptar decisiones, el funcionario respetará el justo equilibrio entre los intereses individuales y el interés público general; utilizando el poder únicamente con la finalidad para la que ha sido otorgado, evitando el uso de dicha potestad para objetivos sin fundamento legal o que no estén motivados por un interés público.

El artículo 8 respecto a la imparcialidad, establece que el funcionario se abstendrá de toda acción arbitraria que afecte adversamente a los ciudadanos, así como de cualquier trato preferente por cualquier motivo, sin embargo cabe mencionar que difícilmente nos encontraríamos algún trato o acción arbitraria que no afecte o que al contrario beneficie al ciudadano; asimismo se refiere en el mismo precepto a la naturaleza física del servidor público o funcionario, en virtud de que establece que su conducta “nunca estará guiada por intereses personales, familiares o nacionales, ni por presiones políticas. El funcionario no participará en una decisión en la que el mismo, o un familiar cercano, tenga intereses económicos.”¹²⁵

¹²⁵ Artículo 8 del Código de Conducta de la Unión Europea.

En el artículo 9 del multicitado Código de conducta, también atiende a la naturaleza subjetiva del funcionario, en éste se establece el principio de objetividad, con base en que la mala administración tiene su origen en la subjetividad de las decisiones arbitrarias, que son todas aquellas en las que existe una ausencia de racionalidad, es decir, aquello que no se funda en las reglas de la razón y por tanto no es objetivo; por lo que, refiere que “al adoptar sus decisiones, el funcionario tendrá en cuenta los factores relevantes y otorgará a cada uno de los mismos su propia importancia en la decisión, excluyendo de su consideración todo elemento irrelevante.”¹²⁶

En el artículo 10 de este ordenamiento se señala la importancia de los precedentes administrativos en la praxis administrativa, al señalar que el funcionario será coherente en su propia práctica administrativa, así como en la actuación administrativa de la institución, lo que implica que el funcionario debe respetar el actuar administrativo “normal” en la institución, salvo que existan razones fundadas, en cuyo caso deberá, expresar ese fundamento por escrito.

Existe consenso en diversidad de autores en que el derecho a la buena administración europea se ha ido alineando y configurando con mayor nitidez en cuanto a su contenido, atendiendo a interpretaciones jurisprudenciales más favorables para el ciudadano europeo a partir de la idea de una excelente gestión y administración pública en beneficio de la población de la Unión Europea; lo anterior, en concordancia con el artículo 298 citado anteriormente, pues este precepto constituye el carácter instrumental para la materialización de lo que empezó como un principio y se convirtió en un derecho subjetivo. El reconocimiento a nivel europeo del derecho fundamental a la buena Administración pública constituye, además, un permanente recordatorio a las Administraciones públicas de que su actuación ha de realizarse con arreglo a unos determinados cánones o estándares que tienen como elemento medular la posición central del ciudadano.

¹²⁶ Artículo 9 del Código de Conducta de la Unión Europea.

3.2 Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de la Ciudadanía.

Paralelo a la gestación del derecho a la buena administración en Europa, en Iberoamérica se crean en 1991 las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, la cual tuvo su primera sede en México, estos ciclos de conferencias tratan de constituir un “foro de encuentro que les permitiera a los Estados Iberoamericanos (Estados Soberanos de América y Europa de la lengua española y portuguesa) avanzar en un proceso político, económico y cultural común. Con este foro se inició el camino de concertación política de los gobiernos en su intento por buscar soluciones conjuntas a los desafíos que enfrentan las naciones iberoamericanas y convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales de la Comunidad en un instrumento de unidad y desarrollo, basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad.”¹²⁷

De esta forma de cooperación internacional para los Estados Iberoamericanos, cobra relevancia la Vigésima Tercera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Panamá, con la cual se adoptó la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública¹²⁸, en la cual, en el preámbulo de la misma, reconoce que el Estado Social y Democrático de Derecho otorga una posición jurídica a la persona, con ello, los ciudadanos¹²⁹ ya no son simples receptores de bienes y servicios públicos; mas bien son agentes principales de los asuntos de interés general y disponen de una serie de derechos, siendo el fundamental el derecho a una buena Administración Pública, que promueva la dignidad humana y el respeto a la pluralidad cultural.

¹²⁷ Cfr. En el Portal Oficial de la Secretaría General de las Cumbres de Iberoamérica. Consultada en la dirección electrónica: <https://www.segib.org/cumbres-iberoamericanas/> el 15 de febrero de 2022.

¹²⁸ Texto digital y completo consultable en el enlace electrónico: https://interconecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf. Consultado el 14 de febrero de 2022.

¹²⁹ Preámbulo de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, utiliza el concepto ciudadano para referirse a los habitantes y no como en la doctrina se entiende para las personas que gozan de capacidad de goce y ejercicio para ser titulares de derechos y obligaciones.

Siguiendo con el estudio de este documento, se define a “la buena administración pública como principio general de aplicación, como obligación de los Poderes Públicos, consistente en el deber de orientar el quehacer público para promover los derechos fundamentales y fomentando la dignidad humana, así como que sus actuaciones observen los criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad; y como derecho fundamental del que derivan (al igual que en el sistema europeo de derechos humanos), una serie de derechos concretos.”¹³⁰

La Carta de Derechos y Deberes de Iberoamérica se encuentra dividida en cinco capítulos que se detallan a continuación:

El primer capítulo definido como *la finalidad de la Carta* se resalta la dimensión jurídica de la posición central del ciudadano, en relación con la Administración Pública, que le dota del derecho a exigir al segundo actuaciones orientadas al interés general y promoción de la dignidad humana.

En el capítulo segundo denominado *principios*, se establecen aquellas bases que se encuentran en la buena administración entendida como obligaciones para los entes gubernamentales que hace consistir en los principios de promocionalidad, racionalidad, igualdad de trato; eficacia; eficiencia; economía; responsabilidad; evaluación permanente; universalidad, ética, participación; claridad de normas; objetividad; buena fe; transparencia; y protección a la intimidad.

El capítulo tercero atiende a la definición del derecho fundamental a la buena Administración Pública y el conjunto de sus derechos componentes, así como la titularidad de los ciudadanos a este derecho. De esta forma, según la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano los derechos que componen el derecho a la buena administración pública son los siguientes:

1. Derecho a la motivación de las actuaciones.

¹³⁰Cfr., Ibid. p.2

2. Derecho a la tutela administrativa efectiva.
3. Derecho a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico.
4. Derecho a presentar peticiones.
5. Derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la administración pública.
6. Derecho a ser oído antes de que adapten medidas que puedan afectar desfavorablemente.
7. Derecho de participación en las actuaciones administrativas en que se tenga interés.
8. Derecho a servicios públicos y de interés general de calidad.
9. Derecho a conocer y a opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos.
10. Derecho a formular alegaciones en el marco del procedimiento administrativo.
11. Derecho a presentar quejas y reclamaciones ante la administración públicas.
12. Derecho a conocer las evaluaciones de gestión que se realicen.
13. Derecho de acceso a la información pública y de interés general.
14. Derecho a copia sellada de los documentos que presenten a la Administración Pública.
15. Derecho de ser informado y asesorado en asuntos de interés general.
16. Derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad.
17. Derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo.
18. Derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten.
19. Derecho a ser notificado por escrito en los plazos y términos establecidos por las normas.
20. Derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general.
21. Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la Administración Pública y de los particulares que

cumplan funciones administrativas de acuerdo con el ordenamiento respectivo.

Sin embargo, para una mejor comprensión de estos derechos, consideramos que resulta más didáctico agruparlos en los rubros de derechos de acceso a la información y transparencia; derechos a la tutela efectiva; derechos de participación; derechos de petición y queja; derechos de acceso a los servicios públicos, y; derechos a la aplicación eficaz y eficiente de recursos.

Derechos de acceso a la información y transparencia:

- Derecho a conocer las evaluaciones de gestión que se realicen.
- Derecho de acceso a la información pública y de interés general.
- Derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo.

Estos derechos se encuentran encaminados a mantener informados a los ciudadanos de las actuaciones de las autoridades, al tratarse en muchas ocasiones de datos personales el ejercicio de este derecho debe velar a su vez por la protección del derecho a la intimidad; por otro lado, constituye una obligación para las autoridades públicas, propiciar el uso de Tecnologías de información y comunicación (TICs) para el ejercicio de estos derechos. Asimismo, el derecho de conocer sobre las evaluaciones de gestión que se realicen a las autoridades, tiene tintes de un derecho de participación pues en el texto normativo que se estudia, considera la consulta a los ciudadanos sobre los servicios que presta la administración y con ello otorga a los habitantes el derecho de proponer para mejorar de forma permanente dichos servicios.

Derechos a la tutela efectiva.

- Derecho a la motivación de las actuaciones.
- Derecho a la tutela administrativa efectiva.
- Derecho a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico.

- Derecho a ser oído antes de que adapten medidas que puedan afectar desfavorablemente.
- Derecho a formular alegaciones en el marco del procedimiento administrativo.
- Derecho a copia sellada de los documentos que presenten a la Administración Pública.
- Derecho de ser informado y asesorado en asuntos de interés general.
- Derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten.
- Derecho a ser notificado por escrito en los plazos y términos establecidos por las normas.

Estos derechos contienen los principios básicos en los que se debe regir cualquier procedimiento contencioso o administrativo, pues se tutela el derecho de que las autoridades funden y motiven sus actuaciones y resoluciones, amparadas en razonamientos inteligibles para todo ciudadano, asimismo, dichas resoluciones deben ser equitativas, justas y deben ser dictadas de acuerdo a lo solicitado, en los términos y plazos previamente establecidos siempre de forma objetiva y permitiendo una defensa adecuada. En estos derechos de tutela, se consagra el derecho a que todos los procedimientos durante la sustanciación de los mismos, es decir, desde el inicio y hasta el dictado de una resolución deben ser apegados a la ley y a derecho, evitando dejar a los ciudadanos en estado de indefensión; por lo que, las resoluciones dictadas, siempre deben contener los medios de impugnación que el ordenamiento pone a su alcance, informando en cada momento la situación o estado procesal en que se encuentra el expediente que el afecta al ciudadano.

Derechos de Petición y queja.

- Derecho a presentar peticiones.
- Derecho de participación en las actuaciones administrativas en que se tenga interés.

- Derecho a conocer y a opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos.
- Derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general.

Estos derechos consagran el derecho de petición de los ciudadanos y la obligación para las autoridades de contestar dichas peticiones; asimismo se adhiere el derecho de inconformarse con las actuaciones y resoluciones de las autoridades a través de la queja. Se establece en el ordenamiento jurídico que nos ocupa que el ciudadano tiene derecho a presentar peticiones de forma oral o escrita y que es su decisión cual será el medio de comunicación con la autoridad, y ésta a su vez debe propiciar los medios para facilitarla, coadyuvando en la protección de este derecho a las personas con capacidades diferentes; por otra parte otorga a los ciudadanos el derecho a participar en la elaboración de disposiciones de carácter general, y esta participación la puede realizar a través de instituciones que faciliten el acercamiento con las autoridades; finalmente obliga a las autoridades al uso de las TICs para facilitar y garantizar estos derechos de participación.

Derechos de prestación de servicio y servicios públicos.

- Derecho a servicios públicos y de interés general de calidad.
- Derecho a conocer y a opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos.
- Derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad.

De la mano con el derecho a conocer de las evaluaciones de las gestiones que se realicen, se encuentran los derechos de prestación de servicio y servicios públicos, que son responsabilidad de las autoridades ofrecerlos a los usuarios cubriendo determinados estándares de calidad, asimismo, los servicios públicos deben ser evaluados y poner de conocimiento a los usuarios de los resultados de estas evaluaciones para que los mismos realicen comentarios y sugerencias. Por lo que hace al servicio publico

prestado por los funcionarios en la atención de los ciudadanos, éste debe caracterizarse por ser un trato digno por quienes laboran en las dependencias y por la procuración de proporcionar las facilidades a las personas que se encuentran situaciones de vulnerabilidad para el acceso a las oficinas públicas y orientación adecuadas.

Derechos de aplicación eficaz y eficiente de los recursos públicos.

- Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la Administración Pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas de acuerdo con el ordenamiento respectivo

Este derecho conlleva por una parte el derecho a exigir la justa indemnización en plazo razonable por aquellos actos que les pudieran ocasionar una lesión en sus bienes o derechos a causa del mal funcionamiento de los servicios públicos; por lo que podrán demandar, ante la Administración y/o ante los Jueces o Tribunales, las responsabilidades en que puedan haber incurrido los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Y por otra parte, este derecho conlleva de forma genérica a exigir a las autoridades que rijan su actuar encaminado al cumplimiento de sus responsabilidades como servidores públicos, al servicio de la administración pública; es decir, conlleva el derecho de todo ser humano a la satisfacción del interés común por parte del Estado, de manera que la gestión y dirección de las autoridades se realice al servicio integral de todos, conduciéndose éstas por los principios que integran una buena administración y colocando a las personas y sus derechos fundamentales como el centro del sistema, de tal forma que “la Administración Pública se vea obligada a que todos los gobernados puedan ejercer sus prerrogativas en las mejores condiciones, por lo que se ve forzada a la aplicación de los principios de transparencia y rendición de cuentas, fiscalización de los recursos públicos, adopción de medidas destinadas a la correcta organización de los bienes y servicios

públicos, que afronten la corrupción y permitan una nueva visión y transformación cultural con la ética y valores como principios rectores de actuar de los servidores públicos.”¹³¹

Luego entonces, desde esta perspectiva tenemos que las autoridades deben ejercer sus atribuciones respetando los principios de eficacia y eficiencia en su actuar, pues ello conlleva que lo que para ellos es una obligación para los ciudadanos constituye un derecho fundamental; por lo que, es una prerrogativa susceptible de ser exigible a través de los mecanismos de defensa de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

En el capítulo cuarto de este ordenamiento, a fin de ofrecer un panorama completo de la relación ciudadano-administración pública, de forma general se asientan los principales deberes que tiene el ciudadano en el marco de sus relaciones con las Administraciones Públicas, entre los que se encuentran la lealtad, buena fe, veracidad, responsabilidad, respeto y la colaboración con los que debe conducirse todo ciudadano.

Finalmente, en el quinto capítulo se establece la protección procesal y administrativa del derecho fundamental a la buena administración y de sus derechos componentes, que se encuentra constituida por los propios mecanismos de defensa que protegen los derechos humanos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos; luego entonces, este derecho humano a la buena administración pública se protege por los mismo mecanismos de defensa que los demás derecho humanos.

La presente Carta constituye un marco de referencia que posibilita, en la medida en que no se oponga a lo dispuesto en las legislaciones de cada uno de los países de la región, una ordenación de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública, los cuales pueden

¹³¹ Delgado Sandoval, Baruch F., “Catalogo para la Calificación de violaciones a derechos humanos”, Segunda Edición, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, 2016, pp. 294-295.

adecuarse a las particularidades de las normas relacionadas a la Administración Pública y a la idiosincrasia de cada uno de los países iberoamericanos. Sin embargo, este ordenamiento presenta una limitación que no presenta la Carta de la Unión Europea al no tener el mismo grado de vinculación, obligatoriedad y exigibilidad, debido a que ésta no forma parte de un marco jurídico de carácter supranacional como el que establecen los ordenamientos de la Unión Europea.

3.3 Reconocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, por lo que hace a los criterios jurisprudenciales en México, el cuarto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, en dos tesis publicadas en diciembre de 2021 con número de registro digital 2023930¹³² y 2023954¹³³, determinó que el derecho a la buena administración pública, constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos, el cual se vincula e interrelaciona con otros derechos; por lo que, este derecho es reconocido en el país gracias al control de convencionalidad establecido en el artículo primero de la constitución, que contiene el parámetro de control de regularidad constitucional y por medio del cual se incorporan derechos humanos no reconocidos en aquella, como es el caso del derecho humano a una buena administración pública, el cual es reconocido en la **Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano y en la Constitución Política de la Ciudad de México**, entre otras regulaciones.

¹³² Criterio Jurisprudencial Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, Diciembre de 2021, Tomo III, página 2225, Tesis: I.4o.A.5 A (11a.) **“BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LAS PERSONAS Y UN PRINCIPIO DE ACTUACIÓN PARA LOS PODERES PÚBLICOS (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO).”** Registro digital: 2023930.

¹³³ Criterio jurisprudencial, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, Diciembre de 2021, Tomo III, página 2265, Tesis: I.4o.A.6 A (11a.), **“PETICIÓN RELACIONADA CON LA MATERIA DE UNA ACCIÓN PÚBLICA. CUANDO SE PLANTEAN RIESGOS A LA POBLACIÓN Y VIOLACIONES A LA REGULACIÓN EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO LA AUTORIDAD, EN ACATAMIENTO AL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DEBE CONTESTARLA BAJO LA PREMISA DE QUE, INCLUSO DE OFICIO, DEBE OCUPARSE DE LA REVISIÓN PERTINENTE DE LOS ASPECTOS SEÑALADOS, PUES NO SE TRATA DE FACULTADES DISCRECIONALES, SINO REGLADAS (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO)”**, Registro digital: 2023954

En dicha tesis, el criterio fue que cualquiera que sea la función desempeñada por los servidores públicos de la Ciudad de México, debe ser conforme a la buena administración pública, al constituir un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos, el cual se vincula e interrelaciona con otros, como los derechos a la información, a la transparencia, a la tutela judicial efectiva, de petición y prerrogativas de carácter prioritario. Aquí cabe resaltar, que reconoce que cualquiera que sea la actuación de los servidores públicos, éstos deben regirse por el conjunto de derechos y principios (que para ellos constituyen obligaciones y deberes), que conforman el derecho a la buena administración pública, entre ellos se encuentran la obligación de que la administración pública sea eficaz y eficiente, debiéndose subrayar que su estándar de protección, interpretados sistemáticamente, merecen la garantía reforzada del Estado cuando lo que es objeto de gestión pública son los recursos públicos y por tanto, los mismos deben ser ejercidos de manera eficaz, eficiente y respetando todos los derechos que integran el derecho a la buena administración pública.

3.4 Regulación del derecho humano a la buena administración en la Ciudad de México.

Como se ha mencionado, los derechos humanos son aquellos que una persona posee por el simple hecho de ser humano, y que de manera general podemos aseverar que son aquellos necesarios para que una persona tenga una vida digna; “los derechos del hombre son preexistentes a toda ley, a todo orden y a toda constitución, pues ésta no los crea, sino simplemente los supone, no los enumera, sino que considerándolos con relación al orden social, establece las garantías propias para su libre ejercicio”¹³⁴

De esta forma, el derecho humano a la buena administración vio la luz por primera vez en una constitución mexicana en enero de 2016, que surge de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

¹³⁴ Lozano, José María, *“Tratado de los Derechos del Hombre Senado de la República”*, LX Legislatura, México 2007, p. 148

constituyendo un cambio trascendental para la Ciudad de México, ya que desde la reforma de 1996¹³⁵, en la cual se reconoció a los habitantes de esta entidad sus derechos políticos que los dotó de la posibilidad de elegir tanto al Jefe de Gobierno como a los titulares de las entonces delegaciones mediante voto directo, no se había presentado un cambio verdaderamente significativo para el Distrito Federal como entidad federativa.

Posteriormente con la reforma de enero del 2016 del pacto federal, “se le reconoció a esta demarcación su condición de entidad federativa con una posición en el diseño constitucional acorde con su calidad de ciudad con autonomía. Después de los trabajos legislativos, el reconocimiento al entonces Distrito Federal ahora Ciudad de México, implicó la reforma de 51 artículos de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, extinguiendo jurídicamente al Distrito Federal y dando paso a la Ciudad de México.”¹³⁶

A través de esta reforma constitucional se ordena la elaboración de una Constitución para esta entidad a través de una Asamblea Constituyente, se denomina Alcaldías a las entonces Delegaciones y se le otorga autonomía en cuanto a su régimen interior, organización política y administrativa.

Integrada por 100 diputados, la Asamblea Constituyente fue la facultada para discutir y aprobar la Constitución, de esta forma la primera Constitución de la Ciudad fue publicada el 5 de febrero del 2017 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México¹³⁷ y en el Diario Oficial de la Federación¹³⁸, y entró en vigor el 17 de septiembre de 2018¹³⁹, salvo la materia electoral, asuntos que

¹³⁵ Flores Cervantes, Hugo Eric, “Exposición de motivos de la iniciativa que reforma el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”, Ciudad de México, Febrero de 2017, Texto consultado en el sitio de Internet: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/02/asun_3487644_20170221_1487705965.pdf

¹³⁶ DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Consultado en el sitio de Internet: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf, el 07 de febrero de 2022.

¹³⁷ Gaceta Oficial de la Ciudad de México, contable en el portal de internet: <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/articulo-leyes-y-reglamentos/31-estatuto-de-gobierno/530-constitucionpoliticalaciudademexico>

¹³⁸ DECRETO por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación consultable en el sitio de internet: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017

¹³⁹ Artículo primero transitorio de la Constitución Política de la Ciudad de México.

entraron en vigor al día siguiente de su publicación.

Ahora bien, el tema de este trabajo es el derecho humano a la buena administración pública, enfocado al buen uso de los recursos públicos, derecho subjetivo que es reconocido por la Constitución de la Ciudad de México en su artículo 7¹⁴⁰ el cual consta de cuatro prerrogativas a saber.

1. Se refiere al derecho humano de los ciudadanos de que la administración cumpla con los principios de eficacia, eficiencia y el deber de las autoridades a prestar servicios públicos para todos, que los mismos sean de calidad, regulares y continuos, utilizando en todo momento y de forma progresiva las tecnologías de información y comunicación con la ciudadanía en cuanto a estos servicios públicos.

2. La segunda prerrogativa que compone el derecho a la buena administración en la Ciudad de México establece el reconocido derecho de audiencia previa, que constituye la obligación de las autoridades para garantizar una defensa oportuna y adecuada en cualquier procedimiento o resolución que constituya un acto privativo de autoridad.

3. El tercer derecho que compone a una buena administración en el ordenamiento multicitado, se refiere al acceso al expediente que le concierne al respectivo ciudadano; sin embargo, este derecho tiene una limitante para

PRIMERO.- La Constitución Política de la Ciudad de México entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por lo que hace a la materia electoral, que estará vigente a partir del día siguiente al de su publicación, y a los supuestos expresamente establecidos en los artículos transitorios siguientes.

¹⁴⁰ Artículo 7 de la Constitución de la Ciudad de México.

A. Derecho a la buena administración pública

1. Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

2. Las autoridades administrativas deberán garantizar la audiencia previa de los gobernados frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad. En dichos supuestos, deberán resolver de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento.

3. En los supuestos a que se refiere el numeral anterior, se garantizará el acceso al expediente correspondiente, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales.

4. La ley determinará los casos en los que deba emitirse una carta de derechos de los usuarios y obligaciones de los prestadores de servicios públicos. Las autoridades conformarán un sistema de índices de calidad de los servicios públicos basado en criterios técnicos y acorde a los principios señalados en el primer numeral de este apartado.

el gobernado, que consiste en la obligación de las autoridades de proteger la confidencialidad de los datos personales que los expedientes pudieran contener, luego entonces, se garantiza un acceso a los expedientes que les incumben a los ciudadanos siempre y cuando el acceso a los mismos no vulneren la privacidad de datos personales a la que se encuentra obligado a proteger la autoridad.

4. La última prerrogativa componente del derecho a la buena administración en la Ciudad de México, la constituye la posibilidad de emitirse una carta de derechos de los usuarios y obligaciones de los prestadores de servicios públicos, en la cual las autoridades conformarán un sistema de índices de calidad de los servicios públicos basado en criterios técnicos de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación; por lo que, estas cartas constituyen un instrumento a través del cual las autoridades gubernamentales informan a los usuarios sobre las funciones que tienen encomendadas y los compromisos de calidad en su prestación, así como los derechos y obligaciones de los usuarios en relación con estos servicios y, finalmente, sobre el compromiso que adquieren las entidades gubernamentales para hacer efectivos los derechos que en ella se consignan.

Sin menospreciar todas las prerrogativas que componen el derecho humano a la buena administración, en este trabajo nos enfocamos en la primera contenida en la Constitución de la Ciudad de México, que se refiere a que la administración pública debe ser de carácter receptivo, eficaz y eficiente, y que los ciudadanos tienen el derecho de recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

De esta primera prerrogativa cabe resaltar que se refiere a los principios de eficacia y eficiencia, como deber de los servidores públicos de realizar sus funciones, respetando estos principios con la finalidad de que todos los

ciudadanos reciban los servicios públicos de manera uniforme, regular y continua; además, haciendo una interpretación conjunta de este artículo con el numeral 60¹⁴¹, primer párrafo de la misma constitución de la Ciudad de México, así como el artículo 2¹⁴² de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, en los cuales se consideran los principios de eficacia y eficiencia como aquellos que deben regir el buen gobierno y la administración pública; luego entonces, estos preceptos son parteaguas en el ámbito nacional e internacional, reconociendo estos principios como obligados para los servidores públicos que ejerzan recursos públicos; asimismo recordemos que estos principios se traducen en la utilización óptima de recursos para el alcance de las metas impuestas; por lo que, están estrechamente vinculados con el principio constitucional del gasto público.

En este sentido afirma León Aceves Díaz que la “Constitución de la Ciudad de México no sólo consagra el derecho humano a la buena Administración Pública, sino que establece en su artículo 60 el derecho de la ciudadanía a reclamar jurídicamente respecto de actos que consideren que incumplen con el respeto al derecho a la buena administración.”¹⁴³

Con lo anterior la Ciudad de México se convierte en la primera entidad federativa en reconocer el derecho humano a la buena administración pública en su constitución, con lo que se configura con ello, la positivización para el marco jurídico mexicano de este derecho fundamental, el cual pone atención especial al *buen gobierno*, que debe estar encaminado a mejorar los diseños

¹⁴¹ Artículo 60 de la Constitución de Política de la Ciudad de México.

1. Se garantiza el derecho a la buena administración a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero incluyente, y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción

¹⁴² Artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México. La Administración Pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal.

En sus actos y procedimientos garantizará el Derecho a la Buena Administración Pública y se regirá bajo los principios de innovación, atención ciudadana, gobierno abierto y plena accesibilidad con base en diseño universal, simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia, proporcionalidad, buena fe, integridad, imparcialidad, honradez, lealtad, eficiencia, profesionalización y eficacia; respetando los valores de dignidad, ética, justicia, lealtad, libertad y seguridad.

¹⁴³ Cfr. Lopez, Velarde Campa, Jesús Armando, (coordinador), Aceves Díaz de León, León, “*La Gobernanza en la Ciudad de México, Visiones multidiciplinarias*”, Asamblea Legislativa del Distrito Federal VII Legislatura de la Ciudad de México en cooperación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2018, pp.27-28

institucionales y los procesos que nos permitan superar las practicas improvisadas y erradicar los hábitos y procedimientos de gobierno que no se comprometen con la satisfacción de las necesidades colectivas.

3.5 La fiscalización en la actividad Hacendaría Municipal y su importancia.

La actividad de fiscalización en la hacienda pública municipal y en cualquier nivel de gobierno entendida 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 y presupuesto, en cada uno de los entes de la administración pública y los Poderes de la Unión, para cada ejercicio fiscal, implica controlar las actividades del Estado para confirmar que se ajusten a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

En ese entendido la estrecha relación que existe entre la fiscalización y el gasto público *“entendiendo al gasto público como el objeto de la actividad fiscalizadora”*, determinarán en buena medida la importancia de la primera; ante ello, es importante analizar el concepto de gasto público, y al respecto Margaín propone que el gasto público es *“toda erogación hecha por el Estado a través de su administración activa, destinada a satisfacer las funciones de sus entidades, en los términos previstos en el presupuesto”*¹⁴⁴.

Normativamente hablando el gasto público es considerado en el artículo 134 constitucional¹⁴⁵, mismo que establece los principios que deben regir el correcto gasto público, que son:

¹⁴⁴ Margaín Manautou, Emilio, *“Introducción al estudio del Derecho Tributario mexicano”*, 21ª edición, Editorial Porrúa, México, 2011, p. 141.

¹⁴⁵ Artículo 134 Constitucional. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

1. Legalidad, principio que se entiende como el deber de que las contribuciones recaudadas de estar consideradas en la Ley para cubrir el Presupuesto de Egresos.

2. Honradez, que obliga a los servidores públicos a ejercer el gasto público de forma honesta sin que su destino sea 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 destinó.

4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas con la menor cantidad de recursos.

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.

6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal a los mandantes (ciudadanos), que son de quienes provienen los recursos públicos.

Por su parte el artículo 31 fracción IV de la Constitución establece la obligación de los mexicanos de "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes"; por lo que se infiere que el concepto de "gasto público", tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo, por cuanto el importe de las contribuciones recaudadas se destina a la satisfacción de las necesidades colectivas o sociales, o a los servicios públicos; es decir, el "gasto público" se entiende como el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad.

Luego entonces, encontramos una relación estrecha entre las contribuciones en tanto que el destino al gasto público constituye un principio constitucional de la misma y a su vez el gasto público se vincula directamente con la actividad fiscalizadora en tanto que éste es el objeto de aquella.

Por lo que podemos establecer que “el principio del destino de las contribuciones al gasto público consiste esencialmente, en que lo que recibe el Estado de recursos económicos derivados del pago de las contribuciones, se debe destinar a la satisfacción de las necesidades generales de la población, por lo que dicho pago debe revertirse a ésta a través de la prestación de los servicios públicos”¹⁴⁶

En ese sentido las contribuciones que se paguen se destinarán a cubrir el gasto público del Estado; por lo que, al recaudarlos el mismo debe aplicarlos a cubrir las necesidades colectivas, sociales o públicas a través de gastos específicos o generales, pues se debe garantizar que los mismos no deben ser destinados a satisfacer necesidades privadas o individuales, sino de interés colectivo, comunitario, social y público, ya que de acuerdo con el principio de eficiencia (consagrado en el artículo 134 constitucional), la elección del destino del recurso debe dirigirse a cumplir las obligaciones y aspiraciones de satisfacer las necesidades de carácter general.

De esta forma la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que “una contribución será inconstitucional cuando se destine a cubrir exclusivamente necesidades individuales, porque es lógico que al aplicarse para satisfacer necesidades sociales se entiende que también está cubierta la penuria o escasez de ciertos individuos, pero no puede suceder a la inversa, porque es patente que si únicamente se colman necesidades de una persona ello no podría traer como consecuencia un beneficio colectivo o social.”¹⁴⁷

¹⁴⁶ Cfr. Op. Cit, p. 206.

¹⁴⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, “GASTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO GARANTIZA QUE LA RECAUDACIÓN NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES.” Abril de 2009, página 1116, Registro Digital 167496.

Asimismo, atendiendo al sistema de coordinación fiscal, que rige en nuestro país y que permite a los municipios y entidades federativas recibir recursos federales para cubrir sus presupuestos implica que el hecho de que se esté ante un impuesto de carácter federal no significa que su destino tenga que ser también "federal", pues lo que el texto constitucional prescribe es que las contribuciones se destinen al gasto público, que pueden realizar tanto la Federación como los Estados de la República o los Municipios; por tanto, "la nota que define el principio tributario de destino al gasto público la constituye su objeto material, es decir, la satisfacción de ciertas necesidades de interés colectivo, y no el tipo de entidad pública (Federación, Estados o Municipios), que lo opere."¹⁴⁸

Sin embargo, este principio de las contribuciones consistente en el destino de las contribuciones al gasto público con la finalidad de prestar servicios y satisfacer necesidades de interés colectivo, a través de los años se "ha sido olvidado, ya que generalmente en el estudio de las contribuciones se refieren con mas frecuencia a los principios de legalidad y proporcionalidad y en pocas ocasiones se hace alusión al destino de las contribuciones al gasto público"¹⁴⁹.

Lo anterior, no puede seguir ocurriendo, pues hay que tener presente que "el Estado justifica su existencia por el cumplimiento del fin y sus funciones y el mismo tiene como fin esencial el bien público temporal de su población, el cual, logra a través de la materialización de sus funciones que pueden ser legislativas, con la creación de leyes; jurisdiccionales aplicando la norma a los conflictos entre particulares; y administrativas, con la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y en consecuencia el interés colectivo"¹⁵⁰

¹⁴⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Octubre de 2005, "**DESTINO AL GASTO PÚBLICO. LA CARACTERÍSTICA DE ESE PRINCIPIO TRIBUTARIO SE DETERMINA POR SU OBJETO MATERIAL Y NO POR EL TIPO DE ENTIDAD PÚBLICA QUE LO OPERE**" página 696, Registro digital: 177017.

¹⁴⁹ Cfr. Viesca de la Garza, Eduardo, "*Los principios constitucionales de las contribuciones a la luz de los derechos Humanos*", Editorial Porrúa, México, 2017, p. 204.

¹⁵⁰ Cfr. Porrúa Perez, Francisco, "*Teoría del Estado*", Editorial Porrúa, 40a Edición, México, 2006, p. 273.

El gasto público visto desde una perspectiva de cumplimiento del presupuesto de egresos se convierte en el objeto directo de la fiscalización, la cual, de la mano con la rendición de cuentas constituye un elemento necesario de las democracias actuales, ya que dichos conceptos nos remiten al deber de la administración pública de informarse entre sí o bien de informar a la ciudadanía sobre la aplicación y ejercicio del gasto público, por lo que la fiscalización constituye en la época contemporánea un elemento esencial para la construcción de un verdadero Estado de Derecho.

Además de que es un buen mecanismo para fortalecer a la instituciones del Estado, en el sentido de que es bien sabido que en nuestro país, las personas están cansadas del mal desempeño de muchas instituciones gubernamentales y de ver que el gasto público no se traduce en mejores servicios de seguridad, salud, educación o desarrollo económico; además, de que se tiene la idea de que los servidores públicos, en muchos casos no cuentan con los méritos, conocimientos, aptitudes y valores para ejercer los recursos públicos de forma imparcial y sobre todo aplicándolos a las necesidades sociales.

Por lo que, de realizar ejercicios de fiscalización correctos, completos y en principio a más entidades gubernamentales, constituiría en una mejora en la administración, que resultaría en principio en evidenciar el mal uso de recursos y posteriormente en una forma de prevenir el ejercicio incorrecto del gasto público.

3.6 La Fiscalización como recurso para garantizar el derecho humano a la buena administración.

Entendido el derecho humano a la buena administración así como los “sub derechos” que lo componen, es necesario precisar los medios de protección del mismo, por ello, resulta necesario mencionar que tradicionalmente, en México, la defensa de los derechos fundamentales se ha encomendado al

órgano jurisdiccional a través del juicio de amparo, el cual es considerado “como un medio de control constitucional de carácter jurisdiccional, atendiendo a que dicha labor de control, la ejerce un órgano jurisdiccional, con procedimientos específicos determinados en la ley.”¹⁵¹

Histórica y prácticamente el juicio de amparo es el medio mas eficaz de protección y defensa de la ley fundamental y los derechos humanos consagrados en ésta, así como en los tratados internacionales en los que México es parte. Por ello el juicio de amparo es el medio de protección por excelencia de los derechos humanos en nuestro país.

También encontramos en la facultad y obligación de los jueces de fuero común al resolver las controversias que les susciten realizar el control del constitucionalismo, resolviendo los asuntos de la forma mas protectora de los derechos humanos reconocidos en la constitución y conocido como control difuso de constitucionalidad.¹⁵²

A la par del juicio de amparo, existen también otros medios de defensa de derechos humanos no jurisdiccionales, por ejemplo la función de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que realiza recomendaciones que si bien no tienen carácter vinculante, la misma al tener una función política, resulta un medio también eficaz de protección de derechos humanos; asimismo, encontramos en instancias internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos mecanismos de defensa cuando el estado mexicano ha vulnerado los derechos humanos en todas las instancias correspondientes al orden jurídico interno.

Sin embargo, una característica de los medios de defensa no jurisdiccionales para la protección de derechos humanos, es que son tardados y no suelen

¹⁵¹ Cfr. Martínez Ramírez, Fabiola, “*El juicio de Amparo en México, su naturaleza y relación con los Tribunales Constitucionales*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 2016, pp. 10-11. consultable en el sitio electrónico <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3066/3.pdf>, el 12 de enero de 2022.

¹⁵² Idem.

ser tan eficaces como lo son los medios jurisdiccionales como el juicio de amparo.

Ahora bien aterrizando la aplicación de los medios de defensa jurisdiccionales y no jurisdiccionales para la protección del derecho humano a la buena administración y específicamente al manejo eficaz y eficiente de los recursos públicos, por parte de las diversas autoridades administrativas encontramos dos problemáticas importantes, la primera de ellas es que es muy difícil encuadrar la protección del derecho humano a la buena administración por el incumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia de los recursos públicos en una demanda de amparo indirecto; y en segundo lugar, que en caso de lograr encuadrar un demanda de amparo resultaría realmente complejo delimitar el objeto de la concesión del amparo, es decir, cuál sería el efecto para el que se otorgaría la protección de la justicia federal.

En ese sentido, hipotéticamente analizando los elementos más mínimos para la interposición de una demanda tendríamos los siguientes puntos:

1. Acto reclamado: lo constituiría el mal uso de los recursos públicos; es decir, que el ejercicio y manejo de los recursos no fueron aplicados de manera eficaz y eficiente por lo que no existe congruencia entre la erogación de recursos y las metas impuestas en el presupuesto de egresos.

2. Fecha en que se tuvo conocimiento del acto reclamado: esta fecha la consideramos como aquella en la que la ASF, o cualquier ente fiscalizador publica su respectivo Informe de Gestión, en el cual informa a la ciudadanía las autoridades auditadas y entre ellas las que tuvieron observaciones por el mal manejo de recursos públicos.

3. Acreditación del interés jurídico o interés legítimo: en el caso del derecho a una administración pública eficiente, “los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde

deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad.”¹⁵³ En el caso del derecho objeto de estudio en este trabajo considero que se trata de un derecho de segunda generación, de los llamados “*derechos económicos, sociales y culturales*”¹⁵⁴, que son aquellos en los que el Estado debe actuar como promotor y protector del bienestar económico y social, es decir, tiene que convertirse en garante del bienestar de todas las personas”¹⁵⁵. Luego entonces, se debe acreditar un interés legítimo pues el mismo supone una afectación jurídica al quejoso, como perteneciente a un grupo en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo, en este caso lo constituye el mal manejo de los recursos públicos.

Hasta este punto pareciera que la demanda de amparo resulta procedente, el problema viene para solicitar la protección del derecho, pues al tratarse de actos consumados la concesión del amparo no tendría ningún sentido, es decir, es difícil imaginar en qué sentido se podría pronunciar algún juzgado de distrito para otorgar la protección y amparo de la justicia federal pues de hacerlo, podríamos incluso llegar al extremo de solicitar que no se cobren contribuciones hasta en tanto se garantice el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos.

En ese sentido, hay que reconocer nuestra realidad, los medios jurisdiccionales e incluso los medios no jurisdiccionales hacen que sea visible la dificultad de la protección de este derecho una vez que fue transgredido;

¹⁵³ Cfr. Criterio Jurisprudencial, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 64, Marzo de 2019, Tomo II, página 1598, Tesis: 2a./J. 51/2019 (10a.), “**INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**”, Registro digital: 2019456.

¹⁵⁴ Cfr. Valencia Carmona, Salvador, “*Derecho y autonomía*”, Universidad Nacional Autónoma de México en colaboración con Instituto Politécnico Nacional, México, 2016, p.45.

¹⁵⁵ Idem.

por lo que, es de reconocer que para la protección de este derecho es necesario buscar alternativas.

En ese orden de ideas encontramos en la fiscalización de las cuentas públicas un recurso para la protección del derecho humano a la buena administración en el ejercicio eficaz y eficiente de los recursos públicos.

Sin embargo, nos encontramos con que la fiscalización que se realiza en nuestro país tiene deficiencias importantes, mismas que se van pronunciando en cuanto al nivel de gobierno, siendo los municipios los más deficientes en la actividad fiscalizadora.

Es decir, son los municipios el nivel mas cercano a la ciudadanía y es también el nivel de gobierno menos revisado y fiscalizado, luego entonces en aras de encontrar un efectivo medio de defensa a la buena administración en el sentido de la eficiente y eficaz aplicación de los recursos públicos, es menester ver en la fiscalización ese medio de protección a este derecho humano.

Considero esto, pues como mencioné, los medios jurisdiccionales para la protección de este derecho no son eficaces, lo que nos obliga a plantearnos la posibilidad de protegerlo por mecanismos que si lo garanticen; luego entonces, si vemos en la fiscalización la posibilidad de pedir cuentas a los servidores públicos y de vigilar el cumplimiento de las disposiciones normativas de aquellos que aplican y ejercen recursos públicos, para con ello lograr incluso prevenir el menoscabo a este derecho con la fiscalización de las cuentas públicas en tiempo en que se están ejerciendo los recursos, veremos como la fiscalización realizada de la forma correcta y más transparente, es la forma mas idónea para garantizar este derecho fundamental.

Es por ello que la importancia de la fiscalización de cuentas deriva en gran medida, por un lado en la estrecha relación con el concepto de gasto público

y por otro, en que esta actividad, constituye un medio de protección al derecho humano a la buena administración pública, derecho fundamental que no cuenta con medios jurisdiccionales de protección como el amparo, desde un punto de vista de exigencia del respeto a los principios de eficacia y eficiencia en la aplicación de recursos, pues los mismos son vulnerados sin que el gobernado se entere y es hasta que se publican los resultados de procesos de fiscalización (si es que éstos se realizan), cuando el ciudadano tiene conocimiento de que fueron vulnerados esos principios y que los mismos construyen actos consumados que son de imposible reparación.

3.6.1 Propuesta de creación del Órgano de Fiscalización Municipal.

Con las estadísticas que se estudiaron en el capítulo dos y que arrojan la poca fiscalización que se realiza a nivel municipal de las cuentas públicas por los diversos órganos que se encuentran facultados para ello; y con el paradigma de la fiscalización como medio de protección del derecho humano a la buena administración, en el sentido de la correcta, eficaz y eficiente aplicación de los recursos públicos, propongo la creación de un órgano que se encargue de verdaderamente fiscalizar los recursos municipales.

3.6.2 Naturaleza del órgano.

Después de analizar incluso la posibilidad de que se tratará de una revisión coordinada entre los estados, donde se revisarán unos con otros, he considerado para su estudio diferentes tipos de naturaleza del órgano fiscalizador municipal atendiendo a los beneficios y dificultades que conllevan su creación, mismas que se refieren en el siguiente cuadro:

NATURALEZA.	BENEFICIOS	DIFICULTADES.
CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO A NIVEL FEDERAL.	1. SE GARANTIZA QUE EXISTA EN LOS AUDITORES LA TÉCNICA Y FORMACIÓN ACADÉMICA	1. INNUMERABLES REFORMAS CONSTITUCIONALES. 2. CONFLICTO CON LA ASF.

	<p>SUFICIENTE A TRAVÉS DE PERSONAL CAPACITADO CONTINUAMENTE.</p> <p>2. NO EXISTE UNA RELACIÓN ESTRECHA ENTRE EL AYUNTAMIENTO Y EL ENTE FISCALIZADOR.</p> <p>3. SUPONE UNA REVISIÓN EXTERNA.</p>	<p>3. LEJANÍA CON LOS MUNICIPIOS QUE SON SU OBJETO DE REVISIÓN.</p> <p>4. GASTOS SUSTANCIALES EN INFRAESTRUCTURA.</p> <p>5. TENDRÍA MUCHOS ENTES FISCALIZABLES.</p> <p>6. NO PERTENECE A LA ESTRUCTURA DE GOBIERNO MUNICIPAL.</p>
<p>CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO A NIVEL ESTATAL.</p>	<p>1. SE GARANTIZA QUE EXISTA EN LOS AUDITORES LA TÉCNICA Y FORMACIÓN ACADÉMICA SUFICIENTE A TRAVÉS DE PERSONAL CAPACITADO CONTINUAMENTE.</p> <p>2. NO EXISTE UNA RELACIÓN ESTRECHA ENTRE EL AYUNTAMIENTO Y EL ENTE FISCALIZADOR.</p> <p>3. SUPONE UNA REVISIÓN EXTERNA.</p>	<p>1. CONFLICTO CON EL ÓRGANO FISCALIZADOR LOCAL.</p> <p>2. EN ALGUNOS ESTADOS LEJANÍA CON LOS MUNICIPIOS.</p> <p>3. TENDRÍA MUCHOS ENTES SUJETOS DE FISCALIZACIÓN (EN LA MAYORÍA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS)</p> <p>4. EN LA MAYORÍA DE LOS CASOS GASTOS SUSTANCIALES EN INFRAESTRUCTURA.</p> <p>5. NO PERTENECE A LA ESTRUCTURA DE GOBIERNO MUNICIPAL.</p>
<p>QUE DEPENDA DEL AYUNTAMIENTO COMO EN EL CASO DE LOS MUNICIPIOS DE LOS ESTADOS.</p>	<p>1. NO EXISTE CONFLICTO CON EL ÓRGANO FISCALIZADOR LOCAL.</p> <p>2. NO EXISTE LEJANÍA CON LOS EL AYUNTAMIENTO A REVISAR.</p> <p>3. NO SUPONE MAYORES GASTOS PUES LA MAYORÍA CUENTA CON UNA OFICINA YA EXISTENTE DE CONTRALORÍA.</p>	<p>1. EXISTE UNA RELACIÓN ESTRECHA ENTRE EL AYUNTAMIENTO Y EL ENTE FISCALIZADOR.</p> <p>2. NO SE GARANTIZA QUE EXISTA EN LOS AUDITORES LA TÉCNICA SUFICIENTE Y FORMACIÓN ACADÉMICA SUFICIENTE A TRAVÉS DE PERSONAL CAPACITADO CONTINUAMENTE.</p> <p>3. NO SUPONE REALMENTE UNA REVISIÓN EXTERNA.</p>

<p>QUE DEPENDA DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA COMO EN EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.</p>	<p>1. NO EXISTE CONFLICTO CON EL ÓRGANO FISCALIZADOR LOCAL.</p> <p>2. NO EXISTE LEJANÍA CON EL AYUNTAMIENTO A REVISAR.</p> <p>3. NO SUPONE MAYORES GASTOS PUES LA MAYORÍA CUENTA CON UNA OFICINA YA EXISTENTE DE CONTRALORÍA.</p> <p>4. SE GARANTIZA QUE EXISTA EN LOS AUDITORES LA TÉCNICA Y FORMACIÓN ACADÉMICA SUFICIENTE A TRAVÉS DE PERSONAL CAPACITADO CONTINUAMENTE.</p>	<p>1. EXISTE UNA RELACIÓN ESTRECHA ENTRE EL AYUNTAMIENTO Y EL ENTE FISCALIZADOR.</p> <p>2. NO SUPONE REALMENTE UNA REVISIÓN EXTERNA.</p> <p>3. NO EXISTE UNA RELACIÓN ESTRECHA ENTRE EL AYUNTAMIENTO Y EL ENTE FISCALIZADOR.</p> <p>4. NO PERTENECE A LA ESTRUCTURA DE GOBIERNO MUNICIPAL.</p>
<p>DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.</p>	<p>1. NO EXISTE CONFLICTO CON EL ÓRGANO FISCALIZADOR LOCAL.</p> <p>2. SUPONE REALMENTE UNA REVISIÓN EXTERNA.</p> <p>3. NO EXISTE LEJANÍA CON LOS EL AYUNTAMIENTO A REVISAR.</p> <p>4. EXISTE UN INTERÉS GENUINO EN EL GASTO PÚBLICO DE ESA DEMARCACIÓN.</p>	<p>1. NO SE GARANTIZA QUE EXISTA EN LOS AUDITORES LA TÉCNICA Y FORMACIÓN ACADÉMICA SUFICIENTE A TRAVÉS DE PERSONAL CAPACITADO CONTINUAMENTE.</p> <p>2. SUPONE GASTOS PARA LA CREACIÓN DEL ÓRGANO PERIÓDICAMENTE EN TANTO QUE ES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SUS RESOLUCIONES INTERESAN QUE SEAN DE CARÁCTER VINCULANTE.</p> <p>3. SE PRESTA PARA ACTOS DE CORRUPCIÓN CON MAYOR FACILIDAD.</p> <p>4. EXISTE PERO ES PARCIALMENTE IRRELEVANTE LA RELACIÓN ESTRECHA ENTRE EL AYUNTAMIENTO Y EL ENTE</p>

		FISCALIZADOR.
DE CARÁCTER PRIVADO.	<p>1. NO EXISTE CONFLICTO CON EL ÓRGANO FISCALIZADOR LOCAL.</p> <p>2. SUPONE REALMENTE UNA REVISIÓN EXTERNA.</p> <p>3. NO EXISTE LEJANÍA CON LOS EL AYUNTAMIENTO A REVISAR.</p> <p>4. SE GARANTIZA QUE EXISTA EN LOS AUDITORES LA TÉCNICA Y FORMACIÓN ACADÉMICA SUFICIENTE A TRAVÉS DE PERSONAL CAPACITADO CONTINUAMENTE (EN LA MAYORÍA DE LOS CASOS).</p> <p>5. NO SUPONE GASTOS PARA LA CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO; ÚNICAMENTE PARA EL PAGO DEL SERVICIO PRESTADO.</p>	<p>1. SE PRESTA PARA ACTOS DE CORRUPCIÓN CON MAYOR FACILIDAD; A MENOS QUE SU CONTRATACIÓN NO DEPENDA DEL AYUNTAMIENTO.</p> <p>2. INVARIABLEMENTE SE NECESITA LA PARTICIPACIÓN DE OTRA AUTORIDAD PARA LA REALIZACIÓN DE IMPUTACIONES A SERVIDORES PÚBLICOS EN CASO DE QUE LOS PROCESOS DE FISCALIZACIÓN ARROJEN IRREGULARIDADES.</p> <p>3. NO SE TRATA DE INCUMPLIMIENTO DE FUNCIONES YA QUE LA RELACIÓN DERIVA DE UNA RELACIÓN CONTRACTUAL.</p> <p>4. NO PERTENECE A LA ESTRUCTURA DE GOBIERNO MUNICIPAL.</p>
DE CARÁCTER AUTÓNOMO A NIVEL MUNICIPAL.	<p>1. NO EXISTE CONFLICTO CON EL ÓRGANO FISCALIZADOR LOCAL.</p> <p>2. SUPONE REALMENTE UNA REVISIÓN EXTERNA.</p> <p>3. NO EXISTE LEJANÍA CON LOS EL AYUNTAMIENTO A REVISAR.</p> <p>4. NO SUPONE MAYORES GASTOS PUES LA MAYORÍA CUENTA CON UNA OFICINA YA EXISTENTE DE CONTRALORÍA.</p> <p>5. NO EXISTE UNA RELACIÓN ESTRECHA ENTRE EL AYUNTAMIENTO Y EL ENTE</p>	<p>1. ES DIFÍCIL DETERMINAR QUIENES Y COMO SE ELEGIRÍAN SUS TITULARES.</p>

	<p>FISCALIZADOR; SIEMPRE QUE SE GARANTICE QUE EL AYUNTAMIENTO NO PARTICIPARÁ EN LA PROPUESTA DE SUS LÍDERES.</p> <p>6. EXISTE UN INTERÉS GENUINO EN EL GASTO PÚBLICO DE ESA DEMARCACIÓN.</p>	
<p>QUE DEPENDA DEL ÓRGANO FISCALIZADOR ESTATAL.</p>	<p>1. NO EXISTE CONFLICTO CON EL ÓRGANO FISCALIZADOR LOCAL.</p> <p>2. SUPONE REALMENTE UNA REVISIÓN EXTERNA.</p> <p>3. NO EXISTE LEJANÍA CON EL AYUNTAMIENTO A REVISAR.</p> <p>4. NO SUPONE MAYORES GASTOS PUES LA MAYORÍA CUENTA CON UNA OFICINA YA EXISTENTE DE CONTRALORÍA.</p> <p>5. NO EXISTE UNA RELACIÓN ESTRECHA ENTRE EL AYUNTAMIENTO Y EL ENTE FISCALIZADOR.</p> <p>6. EL SUPERIOR JERÁRQUICO DEL ÓRGANO FISCALIZADOR NO ES PARTE DEL GOBIERNO MUNICIPAL, POR LO QUE CONSTITUYE UNA FISCALIZACIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL.</p> <p>7. SE LE PUEDE DOTAR DE ATRIBUCIONES PARA QUE SE ENCARGUE DE FISCALIZAR MAS DE UN MUNICIPIO LO QUE CONLLEVARLA REDUCCIÓN DE</p>	<p>1. NO PERTENECE AL GOBIERNO MUNICIPAL; POR LO QUE PODRÍA VERSE COMO UNA TRANSGRESIÓN A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.</p>

	<p>GASTOS.</p> <p>8. LOS TITULARES DE ESTE ÓRGANO NO SERÍA ELEGIDOS POR LOS PRESIDENTES MUNICIPALES SINO POR AUTORIDADES DE NIVEL ESTATAL.</p>	
--	--	--

Del cuadro anterior se desprende que existen propuestas mejores, pero; algunas de ellas representan sólo un cambio de nombre de algo que ya existe y otras representan cambios que aunque parecen pequeños, en la funcionalidad del órgano podrían ser sustanciales; es por ello que vale la pena mencionar algunos detalles de las propuestas.

A) De naturaleza de participación ciudadana.

Los procesos históricos de los países latinoamericanos los han llevado a la construcción de ambientes poco propicios para la pluralidad y el manejo del disenso, se trata de “Estados Democráticos” en los que el autoritarismo y la democracia han coexistido simultáneamente, y sin que el primero o el segundo haya sido un medio eficaz para lograr la gobernanza a la que se pretende llegar en los gobiernos contemporáneos; lo que invariablemente pareciera que los lleva al fracaso como naciones; ante esto “la creación de nuevas relaciones entre ciudadanía y Estado como prestadores de servicios públicos y como constructores de consensos se vuelve paradigma fundamental, para la sustentación de la gobernabilidad dentro de las relativamente nuevas relaciones políticas entre Estado y sociedad civil”¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Ruiz Páez, Germán “ *Gobernabilidad y modernización de la Administración Pública colombiana*”, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes, 1ª. ed., Colombia, 1993. p. 84

Es por ello que surge “la participación ciudadana”¹⁵⁷ como una respuesta a dicha problemática, este concepto con fines prácticos implica un cambio en la cultura política latinoamericana que fortalece principios como el sentido de comunidad, solidaridad, altruismo y el sentido de pertenencia al territorio, fortaleciendo también el compromiso con los asuntos de carácter público; “constituyéndose como una tendencia de las nuevas democracias en el mundo, que implica el acercamiento de los administrados con la administración pública, con la finalidad de acotar mas aun el actuar arbitrario y discrecional de esta última, por medio de mecanismos que permiten la participación de todos los grupos sociales en el debate de los temas que pueden afectar sus bienes, derechos e intereses.”¹⁵⁸

Es decir, encontramos en la participación ciudadana una respuesta al conflicto entre la democracia electoral y el autoritarismo que caracteriza a los Estados latinoamericanos, sin embargo, creemos que la actividad fiscalizadora constituye una actividad que para su realización se requiere de un alto grado de capacitación técnica, y consideramos que no se podría garantizar la correcta evaluación de la cuenta pública si se dejara a los ciudadanos revisarlas; pues en la ciudad de México o Estados más urbanizados será mucho mas fácil encontrar ciudadanos que cuenten con la preparación técnica; pero qué sucederá con aquellos municipios que son mas rurales y que no cuentan entre sus habitantes con personas que pueden realizar actividades fiscalizadoras de calidad.

Es importante mencionar que en latinoamérica, Colombia, considera la figura de veedurias, que constituyen un “mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y

¹⁵⁷ Artículo 2 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México: Para efectos de la presente ley, la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno.

¹⁵⁸ Cfr. López Olvera, Miguel Alejandro, “Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 2010, p.26

órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público”¹⁵⁹. Sin embargo, estas veedurias, desde una perspectiva personal, solo constituyen un medio de apoyo a los oficiales mecanismos de fiscalización; pues las mismas son creadas con el fin de revisar únicamente un proyecto específico y su duración es únicamente respecto a la temporalidad del mismo.

Consideramos que el principal defecto de un organismo de participación ciudadana que se encargue de realizar la fiscalización municipal, es que no garantice la técnica necesaria para realizar los procesos fiscalizadores, además de que su integración sería un proceso visiblemente susceptible de ser alterado y por tanto corrompido por autoridades locales y municipales; por ello no lo consideramos viable.

B) De carácter privado.

Independientemente de que los objetivos políticos del gobierno se orienten al desarrollo de capacidades del sector público, “la contratación es la principal actividad mediante la cual los poderes públicos ejecutan sus políticas en determinados sectores de su ámbito de actuación”¹⁶⁰, de esta forma existen funciones que son susceptibles de ser conferidas a empresas del sector privado, empresas que serán especializadas y que pueden llevar a cabo de mejor manera, en términos de costo-efectividad, muchas de las funciones de la administración pública; sin embargo, puede resultar peligroso concentrarse únicamente en los costos como el factor preponderante para determinar si ciertas responsabilidades deben cederse a contratistas del sector privado.

¹⁵⁹ Ley Colombiana 850 del 2000, Artículo 1.

¹⁶⁰ Garrido Mayol Vicente, “El principio de la Buena Administración y Gobernanza en la contratación Pública”, publicado en la revista electrónica Estudios de Deusto, España, Volumen 68, No. 2, Julio-Diciembre 2020, disponible en el sitio electrónico: <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/1947/2392>

Las propuestas de organizaciones del sector privado para llevar a cabo funciones en este caso de fiscalización, deben analizarse cuidadosamente para asegurar que el contrato garantice reducciones de costos o que los beneficios obtenidos no dañen los parámetros y principios de confianza, integridad y calidad que deben regir esa función fiscalizadora; sin embargo, con esta opción se garantizaría en mayor medida la problemática de que la tarea la realicen personas con las habilidades y formación académica necesarias, el problema es que estaríamos frente a una opción que se presta para actos de corrupción en virtud de que “me encuentro revisando a quien me esta contratando”; además, de que “la corrupción en la contratación pública es reconocida actualmente como el factor principal de desperdicio e ineficiente en el manejo de los recursos en la Unión Europea. Se estima que, en promedio, el 10% del gasto en contrataciones públicas se desperdicia en corrupción y soborno”¹⁶¹, por lo que muy probablemente en Estados latinoamericanos como México, esos números podrían ser considerablemente mayores, es por ello es que consideramos que no es viable optar por esta naturaleza de órgano para que realice la fiscalización de las cuentas municipales.

Además, la actividad de contratación constituye para el cumplimiento de los fines de los gobiernos, un ámbito importante de su acción política; pues se destinan a ello grandes cantidades de los recursos públicos, es por ello que “sin una competencia real, la ejecución de obras, la adquisición de bienes o la prestación de servicios resulta más costosa para el erario público y deja al descubierto una importante desviación de recursos públicos.”¹⁶²

De esta forma, encontramos que “posiblemente junto con la actividad urbanística, en el ámbito de los contratos públicos, por su impacto económico, es donde existen mayores tentaciones y más oportunidades de corrupción

¹⁶¹ Gimeno Feliu, J.M. «El necesario big-bang contra la corrupción en materia de contratación pública y su modelo de control», en Revista Internacional Transparencia e Integridad, España, No. 2, septiembre-diciembre de 2016 disponible en la dirección electrónica: http://www.transparency.org/regional_pages/americas/contrataciones_publica

¹⁶² Garrido Mayol Vicente, “El principio de la Buena Administración y Gobernanza en la contratación Pública”, publicado en la revista electrónica Estudios de Deusto, España, Volumen 68, No. 2, Julio-Diciembre 2020, disponible en el sitio electrónico: <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/1947/2392>

existen en las distintas actividades de la gestión pública¹⁶³; asimismo, hay que señalar que “cuanto más complejo es lo que se pretende contratar, mayores oportunidades existen para prácticas corruptas¹⁶⁴; sin embargo estas practicas no exentan que se observen también en contratos menores, que en muchas ocasiones, se usan para burlar la normativa sobre contratos o para la financiación ilegal de partidos políticos y adjudicación directa a personas o empresas afines.

Es por ello que la “corrupción”¹⁶⁵ misma que resulta evidente en los tres niveles de gobierno, constituye la principal crítica a estas instituciones de carácter privado que podrían ser contratadas por el fiscalizable, pues los mismos permitirían la violación de los principios de transparencia, ética e integridad que resultaría en el mal manejo de los recursos públicos.

C) De carácter autónomo.

Es necesario analizar la figura de los Órganos Constitucionales Autónomos, y sus características para considerar la posibilidad de transformar al actual ente fiscalizador de los municipios en una figura autónoma, analizando lo que ello conlleva.

Empezando con la concepción de autonomía, ésta es entendida como la potestad para dictar normas propias, García Máynez la define como “la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse así mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas¹⁶⁶; aquí es prudente diferenciar la autonomía de la soberanía y es que, la primera conlleva sino dependencia, si una relación estrecha entre el ente autónomo y el Estado, relación que surge por la función que le haya sido encomendada para su creación; que convierte

¹⁶³ Gimeno Feliu, J.M. «El necesario big-bang contra la corrupción en materia de contratación pública y su modelo de control», en Revista Internacional Transparencia e Integridad, España, No. 2, septiembre-diciembre de 2016 disponible en la dirección electrónica: http://www.transparency.org/regional_pages/americas/contrataciones_publica

¹⁶⁴ Idem.

¹⁶⁵ Entendida como el mal uso del cargo público con el fin obtener ganancias privadas en Franco Barrios, Adrián, “Corrupción una revisión conceptual y metodológica”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2016, p. 3.

¹⁶⁶ García Máynez, Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho”, México, Editorial Porrúa, 1993, p. 104

a las entidades autónomas como prestadores de servicios, que por la naturaleza de las funciones es cuestionable la posibilidad de dejarlos en manos de entidades privadas, al ser funciones torales en la actividad del Estado, tal como sucede con la fiscalización de los recursos públicos.

Luego entonces, la autonomía es entendida como el poder de autonormación, y se motiva su existencia precisamente en la evolución de la teoría clásica de la división de poderes, en la que se concibe el poder único del Estado, dividido en los tres poderes tradicionales: ejecutivo, legislativo y judicial; sin embargo, a lo largo de los años ha prevalecido la concepción de esta teoría como la distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades del Estado, en la que la creación de organismos constitucionales autónomos, justifican su existencia por la necesidad de proteger ciertas actividades de la dependencia los clásicos poderes, nuevamente como es el caso de la fiscalización de las cuentas públicas.

Las funciones y facultades específicas que primero constitucionalmente y luego mediante leyes se les han conferido a los organismos autónomos, constituyen funciones torales en la actividad del Estado; es decir, se les han encargado funciones específicas, con el objeto de obtener una mayor especialización, control y transparencia para atender eficazmente las necesidades derivadas de dichas funciones; sin que con ello se altere el objetivo de la división de poderes; siendo protagonistas en el soporte de los llamados “pesos y contrapesos”, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía no significa que los mismos sean soberanos o que no formen parte del Estado.

De esta forma, nuestro máximo tribunal se ha pronunciado al respecto de estas entidades y sostiene que las características de los mismos son¹⁶⁷:

1. Deben estar establecidos en la Constitución.

¹⁶⁷ Criterio Jurisprudencial, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1647, “**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.**”, Registro digital: 172456.

2. Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación.

3. Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera.

4. Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Por su parte Hiram Escudero Alvarez¹⁶⁸, señala que las características de los órganos constitucionales autónomos son las siguientes:

Inmediatez: en tanto que se encuentran establecidos y configurados en directamente en la constitución.

Esencialidad: en tanto que por sus funciones son necesarios para el Estado contemporáneo.

Dirección política: participan en ésta y emanan de actos ejecutivos, legislativos y judiciales contribuyendo a la toma de decisiones del Estado.

Paridad de Rango: mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación y no de subordinación.

Autonomía: generalmente tiene autonomía orgánica, funcional y en ocasiones presupuestaria.

Apolitividad: Son órganos técnicos y no políticos.

Inmunidad: los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades.

¹⁶⁸ Peñaloza, José Pedro, Garza Salinas, Mario A., coordinadores, “Los desafíos de la Seguridad Pública en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M, México, 2016, pp. 48-49

Transparencia: salvo casos excepcionales que atienden a la protección de datos personales, los actos y decisiones de los órganos autónomos, pueden ser consultables por la ciudadanía.

Intangibilidad: Deberán ser órganos permanentes.

Funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho: es imprescindible que en las responsabilidades administrativas de funcionarios de los respectivos órganos, cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales que supone el marco jurídico interno.

Con las características anteriormente mencionadas es prudente realizar un estudio de la propuesta de órgano que se sustenta en el presente trabajo y al respecto es de mencionar que el órgano debería contar con las siguientes características:

1. Que se encuentre establecido en la Constitución. Aquí, hay que aclarar que no estamos en presencia de un órgano constitucional autónomo a nivel federal, además se debe acotar que los municipios no cuentan con constitución propia, por lo que, se trataría de un órgano constitucional autónomo a nivel estatal o bien que dicha autonomía sea considerada en la respectiva Ley Orgánica Municipal, como en el caso del Estado de México lo constituyen los Órganos Operadores del Agua. Considero que dotar de autonomía a dichos órganos desde las constituciones estatales los convertiría en parte de la organización Estatal y no así municipal, por lo que de alguna forma se vulnera la autonomía municipal.

2. Las relaciones coordinación: Hay que señalar que existe dos tipos de relaciones entre autoridades, de coordinación y subordinación, las primeras conllevan una relación de paridad, es decir se tratan como iguales, y en las segundas se encuentran aquellas que por ser superior jerárquico ordenan a otras la forma en que deben conducirse; en ese sentido, una relación de

coordinación entre el ente fiscalizable y el fiscalizador se lograría si el segundo perteneciera a la estructura orgánica de las entidades federativas, pues con eso los entes fiscalizable no dependerían ni para la designación de sus titulares de los ayuntamientos; en cambio si se tratara de un órgano descentralizado como los operadores del agua en el Estado de México, sus titulares serían los propios presidentes municipales¹⁶⁹ o bien la injerencia de éste en la designación de los mismos tendría un peso e importancia sustancial.

3. Su función constituye una actividad total en las actividades del Estado. La fiscalización es primordial para el beneficio de los Estados democráticos, mismos que implican la responsabilidad de los servidores públicos que ejercen el Presupuesto de egresos; pues según el artículo 31 constitucional es obligación contribuir al gasto público, así como es un deber de las autoridades que los recursos obtenidos por contribuciones sean destinados y realmente aplicados a la satisfacción de las necesidades de la colectividad de manera eficaz y eficiente, debiendo los representantes justificar sus actos, y debiendo entregar cuentas transparentes, lo cual se logra a través de un sistema eficaz y autónomo de fiscalización. La existencia del órgano fiscalizador es fundamental en tanto que si no existiera se lesionaría gravemente al Estado Democrático.

4. Debe poseer autonomía técnica y funcional, por lo que su presupuesto debe estar asegurado para el desempeño de sus labores, como en el caso del Estado de México al que se le reconoce un porcentaje del presupuesto de egresos de la entidad federativa para garantizar la independencia financiera; por lo que, esta característica es fundamental en tanto asegura el actuar

¹⁶⁹ Artículo 38 de la Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios.- La administración de los organismos operadores municipales estará a cargo de un consejo directivo y un director general. El consejo directivo se integrará conforme a lo que disponga el ordenamiento jurídico de su creación y tendrá las funciones que le señalen la Ley, su Reglamento y demás normatividad aplicable. En todos los casos, el consejo directivo tendrá: I. Un presidente, quien será el Presidente Municipal o quien él designe; II. Un secretario técnico, quien será el director general del organismo operador; III. Un representante del Ayuntamiento; IV. Un representante de la Comisión; V. Un comisario designado por el cabildo a propuesta del consejo directivo; y VI. Tres vocales ajenos a la administración municipal, con mayor representatividad y designados por los ayuntamientos, a propuesta de las organizaciones vecinales, comerciales, industriales o de cualquier otro tipo, que sean usuarios. A las sesiones del Consejo Directivo se invitará a un representante de la Comisión Técnica, quien tendrá derecho a voz

imparcial de la entidad fiscalizadora autónoma, pues al no depender económica, técnica ni funcionalmente de el ente a fiscalizar no le interesa si se sanciona o si se responsabiliza al mismo, en virtud de que su existencia esta garantizada en cuanto sus funciones torales.

5. Deber de rendir cuentas sobre las actividades que realicen; al respecto, hay que considerar que se trata de otra de las virtudes que se vislumbran por el sistema federal de nuestro país, pues si el ente fiscalizador de los municipios perteneciera al orden estatal, sería al mismo al que le tendría que rendir cuentas y no al ayuntamiento, si es que se tratara de un órgano autónomo de carácter municipal, lo que evitaría que con posterioridad, los ayuntamientos se condujeran con represalias por las observaciones realizadas en procesos de fiscalización.

6. Su actuación debe ser apolítica. Por lo que toca a este punto sería otra de las virtudes de pertenecer a un orden de gobierno diferente a su objeto de fiscalización, pues aunque éste dependiera del poder legislativo podríamos considerarlo apolítico, en virtud de que su injerencia en la política de los ayuntamientos sería mucho menor que si se tratara de un órgano autónomo a nivel municipal, pues como se estudió en el capítulo 1, el presidente municipal tiene injerencia política en los regidores, síndicos y demás figuras de los ayuntamientos.

D) Que dependa del órgano fiscalizador a nivel estatal

Finalmente consideramos, la opción de que dependa del órgano fiscalizador de la entidad federativa existente, tal y como funciona en la Ciudad de México que los Órganos de Control Interno depende de la Secretaria de la Contraloría del poder Ejecutivo de la Ciudad; sin embargo, la diferencia sustancial con lo existente en la Ciudad es que debe depender del órgano fiscalizador del poder legislativo y no así del poder ejecutivo, es decir, debe tratarse de un proceso fiscalizador horizontal, en este caso los órganos internos de control de la Ciudad de México dependerían de la Auditoría Superior de la Ciudad de México y no así de la Secretaria de Contraloría.

Con esta naturaleza encontramos las siguientes características:

1. Se garantiza la técnica de las personas que realicen los procesos de fiscalización; lo anterior, en virtud de que al tratarse de órgano especializado que ya existe, cuenta con la posibilidad de brindar capacitación constante y evaluaciones oportunas a su personal.
2. Se aprovecharía la “*virtua*” autonomía de los municipios para estar en posibilidad de realizar revisiones que tiendan a ser mas imparciales; en virtud de que los órganos internos no dependieran de aquellos a quienes revisan.
3. Se garantizaría una revisión externa de todos los ejercicios fiscales respecto de todos los municipios, pues al contar con un órgano fijo en cada municipio que depende del órgano fiscalizador estatal, estos no tendrían otra tarea que fiscalizar las cuentas a quienes han sido asignados.
4. Se garantizaría que las revisiones sean más exhaustivas.
5. Se podrían realmente realizar prácticas de auditorías en tiempo real del gasto público.
6. Se facilitaría el trabajo de inspecciones y visitas de aquellos lugares donde se apliquen recursos públicos, tales como obras públicas, lo anterior, debido a la cercanía geográfica con el ente dubitable.
7. Se facilitaría la respuesta en los requerimientos de información.
8. El órgano revisor tendría mayor cercanía con la población de los municipios y se propiciaría que pudieran denunciar las anomalías que éstos detecten.

9. Igualmente, por la cercanía geográfica, podría darse mayor y mejor seguimiento tanto a las observaciones realizadas como resultado de procesos de fiscalización como a las recomendaciones emitidas por éstos.

10. El órgano revisor tendría la posibilidad de fomentar en los ayuntamientos, mas allá de revisiones que tiendan a ver los errores e ilícitos en los que caen los servidores públicos, encaminar a la fiscalización en una forma de prevención de anomalías, mediante la comunicación constante de mejora en la administración con el personal de los ayuntamientos.

11. Otra finalidad principal de los órganos fiscalizadores, que si bien no constituye su principal objeto, si se trata de una finalidad secundaria y es la sanción a los servidores públicos que cometan irregularidades en el manejo de recursos; lo anterior, en virtud de que a mayor revisiones mayor localización de irregularidades y por tanto, mayor cantidad de funcionarios responsables sancionados.

12. Por último también, se garantiza la naturaleza apolítica del órgano en tanto que no dependen de los sujetos objeto de fiscalización.

3. 6. 3 Fundamento.

En principio el artículo 115 constitucional que contiene el principio a la libre administración de la hacienda es el primer fundamento jurídico de cualquier órgano fiscalizador que se proponga, pues como he señalado en apartados anteriores, la actividad hacendaría debe ser entendida en sentido amplio, comprendiendo las actividades de imposición de contribuciones; recaudación de contribuciones; programación de las contribuciones para su ejercicio; aplicación de recursos públicos; y revisión de la cuenta pública.

En ese entendido, al concebir a la hacienda pública como todas esas actividades entendemos al artículo 115 constitucional como aquel que faculta

a los municipios a revisar sus cuentas públicas de forma independiente de la revisión que realice el nivel federal y estatal.

El siguiente fundamento jurídico debería encontrarse en las constituciones de las entidades federativas, ya sea que se tratara de un órgano autónomo de carácter estatal o bien de un órgano autónomo de carácter municipal. En los casos analizados debería estar considerado en los siguientes preceptos constitucionales.

A) Estado de México.

El artículo 116 de la Constitución que deberá reformarse para considerar y ordenar la creación de un ente autónomo con facultades fiscalizadoras, ya sea que la autonomía se le reconozca a nivel estatal o municipal.

Artículo 61 de la Constitución Política del Estado de México, que contempla las facultades de la Legislatura, para el caso de tratarse de un órgano que dependa de la entidad fiscalizadora estatal existente o bien se trate del órgano fiscalizador autónomo de nueva creación, deberá reformarse en conjunto con el artículo 129 del mismo ordenamiento, en tanto que se refiere a la vigilancia y revisión de recursos públicos.

Para el caso de un órgano autónomo de carácter estatal deberá ser modificada la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.

Por otro lado, en el caso de que se tratara de un órgano autónomo a nivel municipal, su fundamento jurídico también estaría en la constitución de la entidad pero considerado en el capítulo tercero, Título Quinto de la misma, que se refiere al poder municipal. Además deberá establecerse una modificación a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en el capítulo cuarto, artículo 110 de la contraloría municipal y deberá crearse una Ley de carácter municipal para regir sus funciones y facultades del órgano municipal de nueva creación.

B) Ciudad de México.

En el caso de la Ciudad de México se deberá reformar el artículo 122 constitucional para ordenar la creación del órgano autónomo de carácter estatal.

En segundo lugar deberá reformarse el artículo 29 de la Constitución de la Ciudad de México, que se refiere a la Función legislativa así como el capítulo V que establece los organismos autónomos de la Ciudad de México.

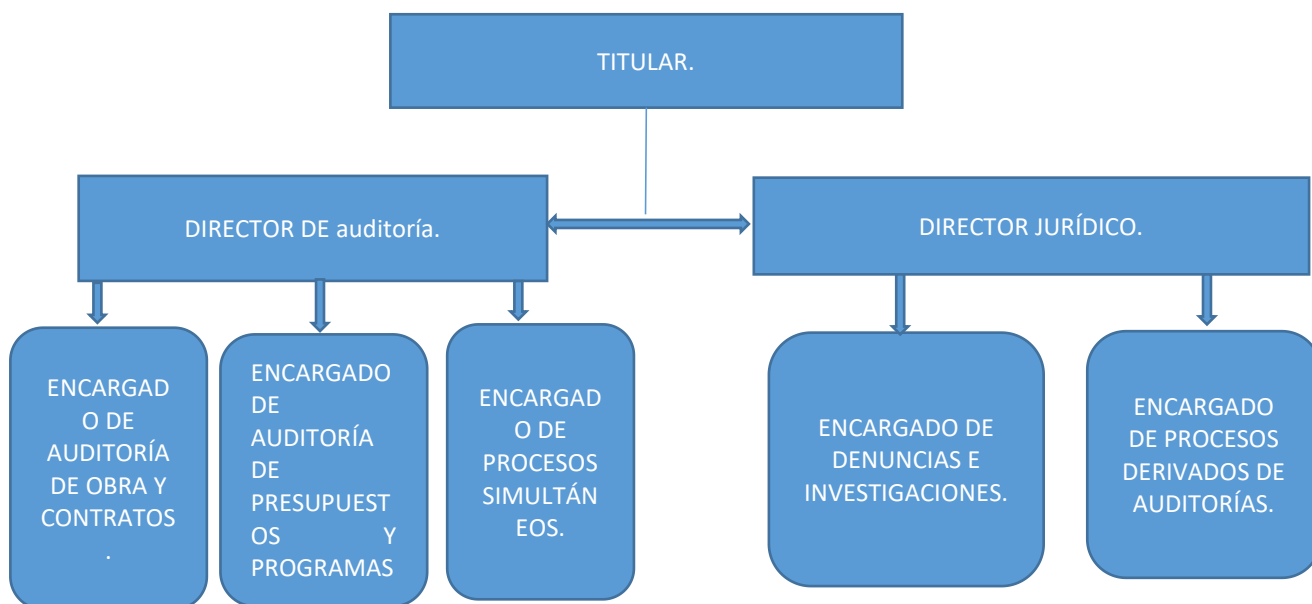
Debe reformarse igualmente la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, en la que se contemplan a los órganos internos de control de las alcaldías como parte del poder ejecutivo.

Deberá modificarse la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México o bien la creación de una nueva Ley que rijan el actuar y funcionamiento de los órganos internos de control que tendrán carácter de autónomos.

3.6.4 Estructura y facultades.

En cualquiera de los casos, ya sea que se trate de un órgano autónomo de carácter municipal, estatal, o bien que dependa del ente fiscalizador existente a nivel estatal, el revisor de las cuentas municipales debe contar con las siguientes figuras dentro de su estructura.

A) Estructura Orgánica.



B) Facultades.

1. Titular, constituye la figura mas importante y la representación del órgano fiscalizador, función que he mencionado requiere de un alto grado de especialización; por ello, su elegibilidad debe ser por un sistema de carrera, ademas de que debe durar en el encargo mas de 3 años, periodo que comprende el encargo de los ayuntamientos en los municipios y de los alcaldes en las demarcaciones de la Ciudad de México. Para el caso de un órgano autónomo de carácter estatal o bien para el caso de que dependiera del órgano estatal existente, no existe gran problema en cuanto a su elegibilidad por parte del poder legislativo en tanto que se trata de un orden de gobierno diferente que garantiza la naturaliza apolítica del encargo. Entre sus facultades encontramos que debe contar mínimo con las siguientes:

- Representar al órgano fiscalizador ante las entidades fiscalizadas y las demás personas físicas y morales.

- Administrar los bienes y recursos a cargo del órgano, sujetándose por la normatividad aplicarle.
- Aprobar el programa anual de actividades, el programa anual de auditorías.
- Expedir de conformidad el Reglamento Interior del órgano, en el que se distribuirán las atribuciones a sus unidades administrativas y sus titulares, además de establecer la forma en que deberán ser suplidos estos últimos en sus ausencias, su organización interna y funcionamiento.
- Expedir los manuales de organización y procedimientos que se requieran para la debida organización y funcionamiento del órgano.
- Expedir las normas para el ejercicio, manejo y aplicación del presupuesto ajustándose a las disposiciones aplicables del Presupuesto de Egresos.
- Nombrar al personal de mando superior del órgano, ajustándose a los principios, evaluaciones y capacitaciones del sistema de carrera.
- Solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos, y a los particulares, sean éstos personas físicas o morales, la información que con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública.
- Solicitar a las entidades fiscalizadas el auxilio que necesite para el ejercicio expedito de las funciones de revisión y fiscalización.

2. Director de auditoría. El director de auditoría debe ser una persona con la formación académica de contador, economista o administrativo, en virtud de que la naturaleza de las facultades a realizar en esa área debe ser especializada en la carrera de contaduría o afines. Entre las facultades que considero debe contar ese puesto son las siguientes:

- Iniciar el proceso de fiscalización.
- Establecer los lineamientos técnicos y criterios para las auditorías y su seguimiento, procedimientos, investigaciones, encuestas, métodos y sistemas necesarios.
- Establecer plazos para que los entes auditables atiendan los requerimientos cuando la ley no los establezca.
- Solicitar, obtener y tener acceso a toda la información y documentación, que obren en poder de entidades fiscalizadas.
- Tener acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado o confidencial cuando esté relacionada directamente con la captación, recaudación, administración, manejo, custodia, ejercicio, aplicación de los ingresos y egresos federales, locales y municipales.
- Efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros, papeles, contratos, convenios, nombramientos, dispositivos magnéticos o electrónicos de almacenamiento de información, documentos y archivos indispensables para la realización de sus investigaciones.
- Requerir a terceros que hubieran contratado con las entidades fiscalizadas, obra pública, bienes o servicios mediante cualquier título legal y a cualquier entidad o persona física o moral, pública o privada, o aquellas que hayan sido subcontratados por terceros, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria del ejercicio de recursos públicos.
- Comprobar la existencia, procedencia y registro de los activos y pasivos de las entidades fiscalizadas, de los fideicomisos, fondos y mandatos o

cualquier otra figura análoga, para verificar la razonabilidad de las cifras mostradas en los estados financieros de la cuenta pública.

- Solicitar la información financiera, incluyendo los registros contables, presupuestarios, programáticos y económicos, así como los reportes institucionales y de los sistemas de contabilidad gubernamental.
- Realizar procedimientos de fiscalización de ejercicios en curso, ante la sospecha o bien atendiendo al factor sorpresa para la revisión del manejo, aplicación o custodia irregular de recursos.
- Evaluar la eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez en el alcance de los objetivos y metas en los programas.
- Realizar pliegos de observaciones.
- Realizar solicitudes de aclaración.
- Emitir recomendaciones.
- Expedir certificaciones de los documentos que obren en los archivos.

3. Director Jurídico. Debe tener una formación académica de Licenciado en Derecho, en virtud de que es el titular de las áreas de investigación de las denuncias presentadas por parte de la ciudadanía y de encuadrar las faltas que resulten tanto de los procesos de auditoría como de los asuntos que deriven de denuncias, por lo que consideramos las siguientes facultades para esta área:

- Realizar las modificaciones al programa anual de auditoría.
- Proponer modificaciones a los principios, normas, procedimientos, métodos y sistemas de registro y contabilidad de todos aquellos

elementos que posibiliten la adecuada rendición de cuentas y la práctica idónea de las auditorías.

- Conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte como resultado de su facultad de fiscalización.
- Imponer multas a las personas físicas, servidores públicos, personas morales públicas o privadas, que sean omisos en atender sus requerimientos de información.
- Realizar solicitudes de aclaración.
- Realizar promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal.
- Realizar informes de presunta responsabilidad.
- Realizar promociones de responsabilidad administrativa sancionadora.
- Realizar denuncias de hechos ante la fiscaliza especializada.
- Ordenar procedimientos de fiscalización de ejercicios en curso, ante la sospecha o bien atendiendo al factor sorpresa para la revisión del manejo, aplicación o custodia irregular de recursos.
- Emitir recomendaciones.
- Recurrir, las determinaciones del Tribunal Superior de Justicia Administrativa y de la Fiscalía Especializada en Responsabilidades de los servidores públicos.
- Conocer y resolver sobre recursos en contra de la imposición de multas.

- Impugnar las determinaciones de la Fiscalía Especializada respecto a declinación de competencia, no ejercicio de la acción penal, reserva, desistimiento o suspensión del procedimiento.
- Expedir certificaciones de los documentos que obren en los archivos de esa área.

4. Encargado de auditoría de obra pública y contrato. Consideramos que debe existir un área especializada en obras públicas y contratos en virtud de que son de las actividades en las que mas se hace factible el desvío de recursos y esta debe pertenecer a la Dirección de Auditoría.

5. Encargado de auditoría de presupuestos y programas. Se trata de otro cargo que considero indispensable dentro del área de auditoría, pues considero necesaria la existencia de un especialista en el área encaminada a corroborar que los recursos públicos sean ejercidos acorde al presupuesto de egresos.

6. Encargado de procesos fiscalizadores simultáneos. En esta área me refiero a aquellos procesos de fiscalización que se realizan de manera simultanea al ejercicio fiscal del que deriven los recursos utilizados; considero que se trata de una área especializada en la práctica de procedimientos de fiscalización de ejercicios en curso, ante la sospecha o bien atendiendo al factor sorpresa para la revisión del manejo, aplicación o custodia irregular de recursos.

7. Encargado de denuncias e investigaciones. Esta área se encargará de realizar todas aquellas diligencias de investigación necesarias para el esclarecimiento de los hechos denunciados por ciudadanos o por los mismos servidores públicos, en razón de lo anterior debe pertenecer a la Dirección jurídica.

8. Encargado de procesos derivados de auditorías. Esta área de la Dirección jurídica, será la encargada de la adecuación al tipo que se realice de las faltas encontradas en los procesos de fiscalización, esto con la finalidad de que la adecuación de la falta sea realizada por peritos en la materia y no por contadores o personal no capacitado en el manejo de las leyes y reglamentos y de esta forma reforzar la legalidad de las resoluciones y que las mismas no sean susceptibles de enjuiciamiento y posteriormente objeto de nulidad.

En esta estructura orgánica no se consideró al personal operativo que es fundamental para el funcionamiento de cada área pero consideramos, para el caso de la revisión de las cuentas municipales el personal operativo debe tener la posibilidad de hacer carrera dentro de la institución a través de capacitación y evaluación continua que deberá ser transparente, publica y externa.

Una de las facultades que se excluyeron y con las que se cuenta en los órganos internos de control, es la de imponer sanciones derivado de procesos de fiscalización en la que se observen irregularidades y que concluyen en responsabilidad administrativa; sin embargo, considero que no es lógico que el mismo órgano que conoció del proceso de fiscalización sea quien imponga la sanción correspondiente y quien lleve además el procedimiento disciplinario, pues debe ser ante el Tribunal de Justicia Administrativa, la instancia encargada de dictar las resoluciones e imponer las sanciones administrativas correspondientes.

Otro aspecto importante lo constituye la integración de expedientes para su remisión al tribunal, pues dicha integración debe contar con cierto tiempo después de que se termina el proceso fiscalizador, el cual no debería ser mayor a seis meses, esto con la finalidad de que el Tribunal tenga tiempo suficiente para dictar una resolución e imponer la sanción sin que se pueda alegar la prescripción de la facultad sancionadora del Estado.

Aunado a lo anterior, hay que puntualizar que la idea de contar con procesos fiscalizadores eficaces tiene un matiz de prevención, en tanto que se considera que al haber mejores y mayores (en cantidad), procesos fiscalizadores, se verá reflejado en el mejor manejo de los recursos públicos y no así en la penalización a servidores públicos que no ejerzan sus atribuciones conforme a la Ley, viendo en la sanción como un mecanismo de prevención en tanto que atemorice a los servidores públicos a manejar los recursos públicos de manera ineficaz e ineficiente.

3.6.5 Objetivos.

Los objetivos del órgano fiscalizador autónomo son los siguientes:

- Fiscalizar las cuentas publicas de los municipios, sin importar que los recursos públicos sean de carácter federal, estatal municipales, encontrando en el nivel mas cercano a la ciudadanía y a la ves el más pequeño en cuanto a recursos que maneja, área geográfica y autoridades involucradas en la aplicación de recursos una oportunidad para que la revisión sea más exhaustiva.
- Lograr mayor eficacia y eficiencia en la aplicación de los recursos públicos, pues la fiscalización debe por un lado crear vínculos de confianza entre las autoridades y los ciudadanos; y por otro debe ser una figura que coadyuve a la aplicación de las leyes de manera correcta.
- Involucrar a la sociedad en la función administrativa, con ello se fomenta la democracia y se fortalece el Estado de Derecho, además se contribuye a lograr mayor transparencia en el manejo de recursos y a crear vínculos de confianza entre las autoridades administrativas y la ciudadanía.
- Aunque desde mi perspectiva constituye un objetivo secundario, es también importante la imposición de sanciones a los servidores públicos involucrados con responsabilidades administrativas que deriven de los procesos de revisión que realice el órgano fiscalizador.

- Es importante señalar que la actualidad se debe encaminar a un diseño institucional que garantice la ejerció de fiscalización, de forma legítima e incuestionable por órganos independientes, que ya sea que se encuentren vinculados al poder legislativo o bien sean parte del orden de gobierno estatal o municipal, realicen las actividades de fiscalización de forma imparcial y alejados de cualquier influencia externa y política.
- En cuanto a sus objetivos prácticos encontramos lo de verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren captado, recaudado, custodiado, manejado, administrado, aplicado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados; asimismo, verificar que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes con la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, revisando obras, bienes y servicios contratados por las autoridades fiscalizables, así como practicando auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.
- Fiscalizar la cuenta pública de forma continua y constante, sin que existan municipios que no sean revisados, viendo en la fiscalización constante una forma de prevenir el mal manejo de los recursos públicos.
- Garantizar la capacitación técnica del personal que realice los procesos de fiscalización, con la finalidad de observar que dichos procesos se realicen con calidad.
- Garantizar la transparencia en el manejo de recursos a nivel municipal, pues a la fecha no existen medios de información idóneos en cuanto a procesos fiscalizadores ni mucho menos respecto al manejo y aplicación del gasto público municipal.
- Constituir con la fiscalización y ante la falta de un mecanismo jurisdiccional de protección del derecho humano a una administración

eficaz, un mecanismo efectivo y real de protección a este derecho humano, que permitirá vislumbrar en el manejo y administración de recursos públicos la aplicación de los principios de eficacia y eficiencia.

3.6.6 Beneficios.

Los beneficios van de la mano con el logro de los objetivos, desde esta perspectiva un benéfico adicional, sería que con el logro de éstos se vislumbraría una administración en la que los recursos se aplicarían para la comunidad, es decir para el interés común y se fomentaran los principios del “buen vivir”.

Aunado a esto, si se logrará una correcta y real fiscalización de los recursos en los municipios, se tendrían que realizar aún menos procesos fiscalizadores por órganos de distinto nivel como el estatal o federal, y se disminuiría también la necesidad de una fiscalización de carácter interna que se constituye por las respectivas Secretarías de contraloría, que finalmente se traduce en ahorro de gastos públicos.

Se reduciría la carga de trabajo en tanto que los órganos fiscalizadores estatal y federal, y que los mismos, podrían en virtud de la evolución de los órganos fiscalizadores autónomos municipales, incluso dejar de contemplar la revisión a este orden de gobierno.

Además en el supuesto de lograr una correcta y real fiscalización en los municipios, consideramos que se ganaría terreno en la confianza de los gobernados con las entidades estatales, lo que constituiría una reconciliación de la sociedad con el Estado, situación que pareciera urgente y necesaria en la mayoría de los estados contemporáneos que pareciera que existe un verdadero rompimiento entre una y otro.

Finalmente encontraríamos en la fiscalización de recursos un verdadero medio de protección del derecho a la buena administración pública del que

tanto he hablado, derecho fundamental que si bien no tiene un medio de defensa de carácter jurisdiccional, el mismo no sería necesario por ser la fiscalización un medio idóneo para garantizar este derecho.

Conclusiones.

1. La concepción que se tiene del texto constitucional sobre la actividad hacendaría municipal, constriñe únicamente la idea de que los mismos pueden ejercer los recursos de los que se les dota de manera libre, pero no así se consideran a las funciones de imponer contribuciones, recaudar contribuciones y fiscalizar las cuentas públicas de manera externa; por lo que para contar con municipios que verdaderamente sean considerados un nivel de gobierno, es necesaria una concepción del texto constitucional progresista, que permita a los municipios imponer contribuciones, recaudarlas, ejercer sus ingresos de forma libre y fiscalizar sus cuentas por un órgano que no dependa de los ayuntamientos.

2. Una verdadera fiscalización externa es aquella que se realiza en una relación de coordinación entre poderes del Estado; es decir supone inevitablemente un sistema de control, pues estos organismos tienen como función principal, la revisión de las cuentas públicas con el fin de procurar una mejora en el desempeño de la administración pública y con ello lograr los fines perseguidos en los presupuestos de egresos; además, verifican el cumplimiento de las normas por parte de las instituciones objeto de su vigilancia; por lo que, son un punto clave en el combate de la corrupción, es por esa razón, que para realizar una fiscalización que cumpla verdaderamente con el carácter de externo, la misma sea llevada a cabo por un órgano que no dependa en lo absoluto de los ayuntamientos.

3. Si bien a nivel federal y estatal los órganos fiscalizadores no cuentan con verdadera autonomía, tanto sus atribuciones como los procesos de fiscalización a realizar se encuentran mucho mejor regulados que en el nivel municipal, pues en este nivel de gobierno tanto procesos fiscalizadores, como las facultades que se les otorgan y la evidente dependencia de sus sujetos fiscalizables, muestran la necesidad de crear o transformar a las autoridades encargadas de revisar las cuentas municipales, con la finalidad de que se

cumpla con los objetivos para los que han sido creados estas entidades revisoras.

4. Ante la necesidad de crear o transformar a los órganos fiscalizadores y que los mismos no dependan de los ayuntamientos, considero que éstos pueden tener diversas naturalezas que pueden ser optimas para la persecución de sus objetivos; es decir, los mismos pueden ser de carácter autónomo a nivel municipal; que dependa un órgano de carácter autónomo a nivel estatal; que dependa de los actuales órganos fiscalizadores estatales, estas dos ultimas ultima aprovechando el federalismo mexicano.

5. Estadísticamente hablando, los órganos de fiscalización municipal son los que tienen menos procesos de fiscalización anualmente en comparación con sus similares a nivel estatal y federal; por lo que, consideramos que en materia de fiscalización el nivel municipal es el nivel de gobierno mas ineficaz, es por ello que es del que mas urge su transformación, pues se trata del gobierno menos revisado lo cual implica opacidad en el gasto público.

6. La capacidad de un órgano de fiscalización a nivel estatal (en los mejores casos), corresponde aproximadamente a 30 sujetos fiscalizables a los que les puede ejercer un proceso de fiscalización al año; por lo que, son pocos los Estados que podrían garantizar cada año la revisión a la totalidad de sus municipios; es decir, solo aquellos con menos de 30 municipios tienen la capacidad de revisar a la totalidad de sus municipios, este dato es importante porque la única revisión realmente externa que se ejerce en los municipios es la realizada por la entidad federativa, en virtud de que la realizada por la ASF es prácticamente nula; luego entonces, nuevamente podemos aseverar que a los municipios no se les fiscalizan sus cuentas y esto viola el derecho a tener una administración eficiente.

7. Por otro lado, el derecho humano a una administración pública eficiente no tiene en la actualidad un mecanismo de defensa jurisdiccional, que permita a los ciudadanos defenderse cuando el mismo ha sido transgredido, por lo que el mejor mecanismo de defensa lo constituye la posibilidad de que no se vulnere ese derecho; es decir, la prevención de transgredirlo y encontramos

en una correcta fiscalización del ejercicio de recursos municipales la posibilidad de proteger este derecho fundamental.

8. Al respecto de nuestra hipótesis inicial que fue que *“con la creación de un órgano de fiscalización de cuentas municipales, que no dependa de los distintos niveles de gobierno estatal y federal, que se encargue de fiscalizar al municipio y que tenga autonomía de gestión y participación ciudadana, se logrará combatir la corrupción de la que están llenos los municipios y lograr una Administración Pública eficiente”*; se concluye, que si bien es necesaria la creación o transformación de un órgano para la revisión de cuentas municipales, el mismo puede tener diversa naturaleza y no sólo la propuesta en la hipótesis inicial; incluso, considero más optimas las que consideran la creación de un órgano fiscalizador exclusivamente de municipios pero que sea del nivel estatal.

9. Entre estas distintas naturalezas y aprovechando el federalismo que caracteriza al Estado mexicano, encontramos la posibilidad de que sea autónomo a nivel estatal, porque con esta naturaleza el órgano no depende del mismo nivel de gobierno al que debe revisar y al no depender del mismo, lo alejaría de la posibilidad de actos de corrupción, nepotismo y manipulación política por parte del sujeto fiscalizable, lo que lo convertiría en un órgano mas confiable, transparente y funcional, pues si así fuera, considero que el mismo se encontraría en aptitud de realmente ejercer sus funciones como órgano fiscalizador, que le permita tanto investigar de manera indistinta a las diversas direcciones que componen a los ayuntamientos, como de sancionar a los servidores públicos que no ejerzan sus funciones y los recursos de manera eficaz y eficiente.

10. Otra posibilidad que encontramos es integrar un órgano que dependa del ente fiscalizador de la entidad estatal; es decir de los actuales órganos de fiscalización Superior del estado que se trate, y consideramos que tendría un impacto similar que la naturaleza anterior y conllevaría incluso menores modificaciones a distintos ordenamientos jurídicos que regularan su actuar; sin embargo consideramos que no es factible; pues este órgano, no contaría con sus propios recursos; se cargaría con una inmensa cantidad de trabajo a

ciertos Estados; y, además hay que considerar que actualmente en los órganos fiscalizadores estatales se cuenta con una área que se encarga de la revisión de cuentas municipales; por lo que sólo se trataría de una extensión de dicha área, es por ello que consideramos la propuesta señalada en el párrafo que antecede como la más viable.

11. Consideramos también la opción propuesta en nuestra hipótesis de órgano autónomo a nivel municipal; lo anterior, porque no existen en la actualidad en México organismos de esa naturaleza y los que más se asimilan son los organismos descentralizados a nivel municipal, pero en los cuales el presidente municipal forma parte de su consejo directivo; es decir, si fuera de esa naturaleza perduraría la principal falla de los órganos internos de control municipal (revisaría a su superior o bien se revisaría a sí mismo). Consideramos que falta normatividad para la formación de uno de estos organismos; además, para la creación de un órgano de esta naturaleza, es necesario que el artículo 115 constitucional sea interpretado en un sentido progresista, entendido la fracción IV del numeral citado, como la posibilidad de los municipios de ejercer su actividad hacendaría de manera autónoma, es decir que realmente se trate de una fiscalización externa; y considerar a esta actividad como todas aquellas funciones que tienen relación con los recursos económicos del gobierno municipal, desde la imposición de contribuciones, recaudación, ejercicio y revisión de la cuenta pública.

12. Por otro lado, respecto a la participación ciudadana en estos organismos, considero que la misma no debe considerarse para que la ciudadanía participe en el ejercicio de las actividades de fiscalización, por ser éstas de alta especialidad en cuanto a técnica y nivel académico; por lo que, sería imposible garantizar que la ciudadanía cuente con el nivel técnico necesario para realizar procesos fiscalizadores de calidad, así que no se garantizaría una correcta revisión e incluso una correcta imposición de sanciones; además, se considera no sería propicio pues la misma no solventaría la necesidad de combatir la corrupción y desvío de recursos en el ayuntamiento mexicano, debido a que el órgano revisor se encontraría relacionado con los ayuntamientos.

13. Atento a lo anterior, consideramos que la participación de los ciudadanos en cuestiones de fiscalización se debe constreñir como hasta la fecha; es decir, que los mismos tengan la posibilidad de denunciar a los servidores públicos que no ejerzan sus funciones conforme a derecho y tener acceso a los expedientes de apertura de investigaciones motivo de las denuncias presentadas, e incluso en coadyuvar con las autoridades investigadoras con la finalidad de allegarse de las pruebas que acrediten las faltas que sean denunciadas, pero no así en la realización de procesos de fiscalización.

14. El derecho humano a una administración pública eficiente no tiene en la actualidad un mecanismo de defensa jurisdiccional que permita a los ciudadanos defenderse cuando el mismo ha sido transgredido, por lo que el mejor mecanismo de defensa lo constituye la posibilidad de que no se vulnere ese derecho, es decir la prevención y encontramos en una correcta fiscalización del ejercicio de recursos municipales, la posibilidad de proteger este derecho fundamental; lo anterior, desde una perspectiva de mayor y mejor fiscalización.

15. Por tanto proponemos, en la fiscalización de cuentas municipales un órgano que no dependa de los ayuntamientos y con esto será posible disminuir actos de corrupción y se logrará en paralelo un mejor manejo y aplicación de los recursos municipales en beneficio de la comunidad; además, desde esta perspectiva la correcta fiscalización constituye un medio para la reconciliación de la ya rota relación entre sociedad e instituciones del Estado, y lograr fiscalizar; transparentar; y, democratizar, los procesos y con ello generar la confianza en las políticas que se implementan y que estas tengan resultados favorables para los gobernados.

16. Finalmente nos gustaría mencionar, que si bien es cierto que mucho se ha hablado de la división de poderes y de los órganos autónomos como control del poder; también se ha hablado de la fiscalización externa como medio eficaz para encontrar actividades irregulares y desvío de recursos por parte de servidores públicos, así como eficientizar el gasto público; el estudio que se ha venido realizando, tanto nacional como intencionalmente del derecho a la buena administración, también ha sido objeto de estudio de

múltiples autores que han permitido su evolución y positivización; la obligación de las instituciones estatales de ejercer el gasto público conforme al presupuesto de egresos y a los principios establecidos en las Leyes de Presupuesto y Gasto Eficiente, también han sido mencionados y objeto de análisis en diversos estudios jurídicos.

Sin embargo, consideramos que la aportación principal de este trabajo, consiste en que precisamente a partir del dinamismo que caracteriza a la Ciencia del Derecho, característica que va en conjunto con el dinamismo social, permite realizar nuevos estudios y enfoques de las problemáticas existentes y de aquellas de reciente surgimiento, es posible realizar el presente trabajo, que reúne las posturas de la doctrina de estos temas trascendentales y en base al análisis de la legislación de la materia de fiscalización en México, nos permite realizar un intento de aplicación hipotético del punto de encuentro entre estas posturas de la doctrina jurídica, que concluye en que con la creación de un órgano que no dependa de los ayuntamientos municipales, se facilite la protección del derecho humano a la administración pública eficiente, prerrogativa que no encuentra mecanismo de garantía en medios jurisdiccionales y cuya única posibilidad es evitar que sea vulnerado; asimismo, que dicha entidad coadyuve con las instituciones y los ciudadanos a garantizar que los recursos públicos sean ejercidos de manera eficiente, respetando el presupuesto para el que han sido destinados así como los principios establecidos en la Ley.

De esta forma, nuestra propuesta de creación de un órgano de fiscalización que no dependa de los ayuntamientos municipales considera las siguientes necesidades:

1. Es necesaria una concepción progresista de la fracción IV del artículo 115 constitucional (no consideramos que sea necesaria una reforma).
2. Las constituciones locales de todas las entidades federativas, deben considerar la creación de un órgano autónomo especializado únicamente en fiscalización municipal (por lo que será necesaria una reforma en cada una de ellas).

3. Los reglamentos que regulen esos órganos jamás deben depender de los ayuntamientos a revisar, ni mucho menos deben participar en su estructura orgánica; por lo que, deberán ser emitidos por los Estados.

4. Consideramos innecesaria la existencia de los actuales órganos internos de control municipales, debido a su ineficaz actuación desde su creación y hasta la fecha, por lo que incluso el presupuesto con el que mantienen debería ser considerado para la creación del nuevo órgano.

5. Dentro de la justificación de su existencia, es necesario incluir que éstos tienen fundamento en el derecho humano de los ciudadanos a una administración pública eficiente.

Por último, consideramos que haciendo un ejercicio de ponderación, desde un criterio personal vale la pena optar siempre por proteger el derecho humano a una buena administración que la supuesta libertad municipal. Es por ello que nuestra conclusión se encamina a la creación de un órgano de distinto nivel de gobierno, especializado en fiscalización municipal y evitar a toda costa la dependencia de los ayuntamientos, facultando a los entes fiscalizadores a que sean efectivos medios de control de aquellos que administran y ejercen recursos públicos.

Bibliografía.

1. Acosta Romero, Miguel, "*Teoría General del derecho Administrativo: primer curso*", 16a Edición, Porrúa, México, 2002.
2. ADAME GARCÍA, JORGE CARLOS. "*El Derecho Municipal en México. El Municipio Base Fundamental del Federalismo en México.*" Editorial Porrúa. México 2009.
3. Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, "La fiscalización en México, U.N.A.M., México, 1986.
4. Arellano Padilla, José, "*Derecho Urbanístico: Los servicios públicos municipales y la obra pública*", 2011.
5. Castelazo, José R., "*Administración Pública: una Visión de Estado*", Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, UNAM, México, 2016.
6. De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Vigésima octava Edición. México. Editorial Porrúa. 2008.
7. De Paramo, Juan Ramon, Derecho y la Justicia, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Tomo 11, El derecho y la Justicia, Editorial Trotta, España, 2000.
8. Delgado Sandoval, Baruch F., "Catálogo para la Calificación de violaciones a derechos humanos", Segunda Edición, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, 2016.
9. Faya Viesca, Jacinto, "El Federalismo mexicano: Regimen constitucional del sistema federal", Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988.
10. Fernández Ruiz, Jorge, "*Derecho Administrativo y Administración pública*", Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 2011.
11. Fernández Ruiz, Jorge, "*Servicio Públicos Municipales*", Instituto Nacional de Administración Pública, UNAM, México, 2016.
12. Fraga, Gabino, "*Derecho Administrativo*", revisión y actualizada por Manuel Fraga, Edición 35, Porrúa, México, 2007.
13. Franco Barrios, Adrián, "*Corrupción una revisión conceptual y metodológica*", Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2016.
14. FUENTEJANA Pastor, Jesús Ángel, "*La Administración Europea. La ejecución europea del Derecho y las políticas de la Unión*", Navarra, Thomson Civitas-Fundación Alfonso Martín Escudero, España, 2007.
15. García Máynez, Eduardo, "*Introducción al Estudio del Derecho*", México, Editorial Porrúa, 1993.
16. Guerrero García, Javier, "*La lucha por el federalismo en México una visión sobre los resultados de la Convención Nacional Hacendaría*", Porrúa, México, 2005.

17. Gutiérrez González Juan Marcos, Santan Loza Salvador (coordinadores), "Artículo 115 constitucional: reformas de 1999.
18. Häberle, Peter, " *De la soberanía al derecho constitucional común: palabras clave para el dialogo europeo-latinoamericano*", Traducción Hector Fix Fierro, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2016
19. HERNÁNDEZ, Antonio María, " *Derecho Municipal. Parte General*", Primera Edición, Instituto de Invstigaciones Jurídicas U.N.A.M., México, 2003.
20. HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano, " *Derecho Municipal*", U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.
21. Ian McLean, "The Concise Oxfrrod Dictionary of Politics, Oxford University Press, Oxford, 1996, p.1. citado por Ugalde, Luis Carlos, "Rendicion de Cuentas y Democracia, Caso México", Instituto Federal Electoral, México, 2002.
22. Lopez Bassols, Hermilo, " *Los nuevos desarrollos del Derecho Internacional Público*", 3ª ed., Porrúa, México, 2008.
23. López Olvera, Miguel Alejandro, " *Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública*", Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 2010.
24. Lopez, Velarde Campa, Jesús Armando, (coordinador), Aceves Díaz de León, León, "La Gobernanza en la Ciudad de México, Visiones multidiciplinarias", Asamblea Legislativa del Distrito Federal VII Legislaura de la Ciudad de México en cooperación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2018.
25. Lozano, José María, Tratado de los Derechos del Hombre Senado de la República, LX Legislatura, México 2007.
26. Oropeza, González Manuel, Cienfuegos Salgado, David (coordinadores), "El municipio en México", Editora Laguna, México, 2007.
27. Margáin Manatou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Vigésima primera Edición. México. Editorial Porrúa. Año 2011.
28. Martínez Ramírez, Fabiola, " *El juicio de Amparo en México, su naturaleza y relación con los Tribunales Constitucionales*", Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 2016.
29. Palacios Alcocer, Mariano, " *Federalismo y Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*", Cámara de Diputados, México, 2012.
30. Peñaloza, José Pedro, Garza Salinas, Mario A., coordinadores, " *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*", Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M, México, 2016.
31. QUINTANA ROLDÀN, Carlos Fernando, Derecho Municipal, Décima Edición, Porrúa, México, 2005.
32. Robles Martínez, Reynaldo, "El Municipio", Porrúa, México, 2009

33. Rodríguez Arana Jaime, *“la buena Administración Como Principio y como derecho fundamental en Europa”*, Misión Jurídica Revista de Derecho y ciencias sociales, Colombia 2014.
34. Rodríguez Lobato, Raúl, Derecho Fiscal, Editorial Oxford, México, Tercera Edición 2014.
35. Rocha Mercado, Víctor Manuel, comentario al artículo 79 constitucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada II*, en Cossío Díaz, José Ramón (coord.), México, Tirant Lo Blanch, 2017.
36. Serra Rojas, Andrés, *“Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia”*, Editorial Porrúa, Octava Edición, México, 2013.
37. Solares Mendiola, Manuel, *“la Auditoría Superior de la Federación. Antecedentes y perspectiva histórica”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., México, 2004.
38. Ugalde, Luis Carlos, *“Rendición de Cuentas y Democracia, Caso México”*, Instituto Federal Electoral, México, 2002
39. Valencia Carmona, Salvador, *“Derecho y autonomía”*, Universidad Nacional Autónoma de México en colaboración con Instituto Politécnico Nacional, México, 2016.
40. Viesca de la Garza, Eduardo, *“Los principios constitucionales de las contribuciones a la luz de los derechos Humanos”*, Editorial Porrúa, México, 2017.
41. Ruiz Páez, Germán *“Gobernabilidad y modernización de la Administración Pública colombiana”*, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes, 1ª. ed., Colombia, 1993.

Revistas y diccionarios.

1. Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. 22ª ed. T. II Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid, 2001
2. G. Gil Valdivia, Impuestos, diccionario jurídico mexicano, Porrúa, México, 1985, p. 42.
3. Diccionario de Cambridge en el enlace electrónico: <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/accountability>
4. Garrido Mayol Vicente, *“El principio de la Buena Administración y Gobernanza en la contratación Pública”*, publicado en la revista electrónica Estudios de Deusto, España, Volumen 68, No. 2, Julio-Diciembre 2020.
5. Fuentetaja Pastor, S. Novak, M. Crepaz, R. Charí, P. Stephenson, M. O. Bueno Rubai, Cuadernos Europeos de Deusto *“Buena Administración en la Unión Europea”*, Instituto de Estudios Europeos, España, 2014

6. Santana Guzman, Esmeralda, Marzo 2021, "El ciclo Presupuestario y el avance en los Municipios" Revista Digital Hacienda Pública Municipal, INDETEC, México.

7. Pérez López, Miguel, "Gasto público, fiscalización y administración de recursos económicos públicos", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 22, enero-junio de 2010,

8. Gimeno Feliu, J.M. «El necesario big-bang contra la corrupción en materia de contratación pública y su modelo de control», en *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, España, No. 2, septiembre-diciembre de 2016

Sitios Web.

1. Instituto Nacional de Administración Pública , Proyecto de Ley de Ingresos Municipales México : UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 3, disponible en el portal de internet: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia06_prooyecto_de_ley_de_ingresos_municipales.pdf

2. Instituto Nacional de Administración Pública Proyecto de Presupuesto de Egresos México : UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 4, disponible en el sitio de internet: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia06_prooyecto_de_ley_de_ingresos_municipales.pdf

3. Santana Guzman, Esmeralda, Marzo 2021, "El ciclo Presupuestario y el avance en los Municipios" Revista Digital Hacienda Pública Municipal, INDETEC, México, https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Hacienda_Municipal/Hacienda_Municipal_No_6.pdf

6. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales: consultable en el sitio electrónico: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=

4. Portal Oficial de la INTOSAI: <https://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros>

5. Catalogo de Entes Públicos Federales disponible en el sitio de internet: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/secretario/SEC_01_04_66.pdf,

6. Portal Oficial de la Auditoría Superior de la Federación, consultado el 15 de enero de 2022 en el sitio de internet: https://www.asf.gob.mx/Section/52_Que_hacemos_y_como_lo_hacemos

7. Informe Anual y Debates en las Cortes Generales del Defensor del Pueblo en 2005, documento visible en el sitio de Internet: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/INFORME2005informe.pdf>,

8. Principios de la Función Pública de la Union Europea, texto consultable en el sitio de internet: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/document/es/11650>

9. Portal Oficial de la Secretaria General de las Cumbres de Iberoamerica. <https://www.segib.org/cumbres-iberoamericanas/>

10. Exposición de motivos de la iniciativa que reforma el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.", Ciudad de México, Febrero de 2017, Texto consultado en el sitio de Internet: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/02/asun_3487644_20170221_1487705965.pdf

11. DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Consultado en el sitio de Internet: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf,
12. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, contable en el portal de internet: <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/articulo-leyes-y-reglamentos/31-estatuto-de-gobierno/530-constitucionpoliticalaciudaddemexico>
13. DECRETO por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación consultable en el sitio de internet: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017
14. https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc4.pdf
15. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y
16. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3361/6.pdf>
17. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/3052>
18. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1099-derecho-municipal>
19. http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/322/1/images/Derecho_Municipal.pdf
20. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3555/17.pdf>
21. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/viewFile/34949/31873>
22. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/viewFile/34949/31873>
23. https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Declaracion_de_Lima_y_Mexico.pdf.
24. https://www.asf.gob.mx/Section/357_Programa_Anuar_de_Auditorias.
25. https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria
25. https://www.osfem.gob.mx/informes/resultados/2020/Pre_gral/PDF/Libro01.pdf
26. https://www.osfem.gob.mx/04_Iconografia/Cta_Pub/HomeCtaPub.html
27. https://www.osfem.gob.mx/04_Iconografia/PAA/PAA.html
28. https://www.osfem.gob.mx/04_Iconografia/Cta_Pub/HomeCtaPub.html
29. https://www.osfem.gob.mx/04_Iconografia/Cta_Pub/HomeCtaPub.html
30. <https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>
31. http://www.osfem.gob.mx/04_Iconografia/Cta_Pub/doc/Cta_2014/Estatal/
32. <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>

33. <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>
34. https://european-union.europa.eu/index_es
35. <https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/art1-2.pdf>
36. <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/803-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1571-1-10-20151203.pdf>
37. <https://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/europa/TFUE/2010-TFUE-vc-2010.pdf>
38. https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf
39. https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/dossieres-legislativos/code2005_es.pdf
40. https://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf
41. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3066/3.pdf>, el 12 de enero de 2022.
42. <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/1947/2392>
43. http://www.transparency.org/regional_pages/americas/contrataciones_publica

Criterios Jurisprudenciales.

1. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII, Enero de 1998, página 41, ***“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.”***, Registro digital 196934.
2. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Julio de 2005, página 1538, Tesis: XV.4o.8 A, Registro digital: 177794: ***“SERVICIO PÚBLICO. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS.”***
3. Semanario Judicial de la Federación. Volumen 145-150, Tercera Parte, página 79, ***“MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE”***, Registro Digital 237765.
4. Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, Diciembre de 2021, Tomo III, página 2225, Tesis: I.4o.A.5 A (11a.) ***“BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LAS PERSONAS Y UN PRINCIPIO DE ACTUACIÓN PARA LOS PODERES PÚBLICOS (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO).”*** Registro digital: 2023930.
5. Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, Diciembre de 2021, Tomo III, página 2265, Tesis: I.4o.A.6 A (11a.), ***“PETICIÓN RELACIONADA CON LA MATERIA DE UNA ACCIÓN PÚBLICA. CUANDO SE PLANTEAN RIESGOS A LA POBLACIÓN Y VIOLACIONES A LA REGULACIÓN EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO LA AUTORIDAD, EN ACATAMIENTO AL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DEBE CONTESTARLA BAJO LA PREMISA DE QUE, INCLUSO DE OFICIO, DEBE OCUPARSE DE LA REVISIÓN PERTINENTE DE LOS ASPECTOS SEÑALADOS, PUES NO SE TRATA DE FACULTADES DISCRECIONALES, SINO REGLADAS (LEGISLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO)”***, Registro digital: 2023954

6. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, **“GASTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO GARANTIZA QUE LA RECAUDACIÓN NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES.”** Abril de 2009, página 1116, Registro Digital 167496.

7. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Octubre de 2005, **“DESTINO AL GASTO PÚBLICO. LA CARACTERÍSTICA DE ESE PRINCIPIO TRIBUTARIO SE DETERMINA POR SU OBJETO MATERIAL Y NO POR EL TIPO DE ENTIDAD PÚBLICA QUE LO OPERE”** página 696, Registro digital: 177017.

8. Semanario Judicial de la Federación. Libro 64, Marzo de 2019, Tomo II, página 1598, Tesis: 2a./J. 51/2019 (10a.), **“INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**, Registro digital: 2019456.

9. Criterio Jurisprudencial, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1647, **“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.”**, Registro digital: 172456.

Leyes y Reglamentos vigentes.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución Política de la Ciudad de México.
3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
4. Código Fiscal de la Federación
5. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
6. Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México
7. Ley de Fiscalización Superior del Estado de México
8. Ley de Auditoría y Control Interno de la Ciudad de México.
9. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Administración Pública de la Ciudad de México
10. Ley Orgánica Municipal del Estado de México
11. Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco
12. Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México
13. Ley del Agua para el Estado de México y sus Municipios

14. Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México
15. Reglamento Interior del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México
16. Reglamento Orgánica de la Administración Pública Municipal de Nezahualcóyotl
17. Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Toluca
18. Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Tlalmanalco
19. Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de La Paz
20. Manual General de Procesos de Fiscalización para la Ciudad de México.
21. Carta de Derechos de la Unión Europea
22. Carta europea de Derechos Fundamentales
23. Código de Buena Conducta.
24. Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública
25. Ley colombiana 850 del año 2000