

57

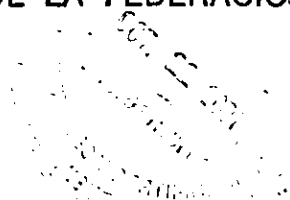


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

292463

"ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACION SUPERIOR DE LA FEDERACION"



TRABAJO TERMINAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SUSANA CARRILLO VALDES

ASESOR: LIC. ROBERTO ROSALES BARRIENTOS.



UNAM MEXICO CAMPUS ACATLAN

OCTUBRE, 2001



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 está 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.

El presente trabajo está dedicado con gran agradecimiento a:

DIOS

Por permitirme llegar a este momento, por todo lo que me has brindado y por regalarme esta experiencia.

GRACIAS

MIS PADRES

Ma. Teresa y Fernando

Por la vida que me dieron, por todo su amor y apoyo otorgado para llegar aquí, por su confianza y comprensión, por todo gracias.

LOS QUIERO MUCHO

MI ESPOSO

David

Porque durante el tiempo que hemos compartido me has demostrado tu amor, apoyo y dedicación, este trabajo te lo dedico por la motivación que me diste para la realización del mismo.

TE AMO

MIS HERMANOS

Fernando y Paolo César

Por creer y confiar en mi.

LOS QUIERO MUCHO

MI FAMILIA

Por el cariño y la confianza que
siempre me han brindado.

**LIC. ROBERTO ROSALES
BARRIENTOS.**

Por ser el guía para la elaboración y
culminación de este trabajo, y por
brindarme su amistad y consejos

LIC. EMIR SÁNCHEZ ZURITA.
LIC. SALVADOR JIMÉNEZ MÉNDEZ AGUADO.
LIC. MARÍA EUGENIA PEREDO GARCÍA VILLALOBOS.
DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA.

Por su dedicación y conocimientos brindados.

LIC. GABRIELA G. BURGOS BONEQUI.

Por creer en mi y porque siempre me ha demostrado que cuento con Usted en los momentos de alegría, al igual que en las etapas difíciles.

LIC. NORA Z. ESPINOSA MORA.

Por la confianza que me diste para crecer en lo personal y en lo profesional.

LIC. ARTURO HIDALGO LÓPEZ.

Por creer en mi y por tu apoyo para
crecer profesionalmente.

LIC. DAVID VELÁZQUEZ VELÁZQUEZ.

Por tu amistad, confianza y enseñanza.

MIS AMIGOS.

MIS COMPAÑEROS.

**LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

INDICE GENERAL

Página

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO.

EL ACTO ADMINISTRATIVO

| | | |
|-----|---|----|
| 1.1 | Concepto del Acto Administrativo | 1 |
| 1.2 | Elementos del Acto Administrativo | 5 |
| 1.3 | Requisitos del Acto Administrativo | 9 |
| 1.4 | Efectos del Acto Administrativo | 12 |
| 1.5 | Facultades Discrecionales y Regladas de la Autoridad Administrativa | 13 |
| 1.6 | Nulidad y Extinción del Acto Administrativo | 16 |

CAPÍTULO SEGUNDO.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SENTIDO ORGÁNICO Y DINÁMICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

| | | |
|-------|---|----|
| 2.1 | Introducción | 24 |
| 2.2 | La Administración Pública Centralizada | 28 |
| 2.2.1 | La Desconcentración de la Administración Pública Centralizada | 29 |
| 2.3 | La Administración Paraestatal | 36 |
| 2.3.1 | Los Organismos Descentralizados | 37 |
| 2.3.2 | Las Empresas de Participación Estatal | 39 |
| 2.3.3 | El Fideicomiso Público | 41 |

CAPÍTULO TERCERO.

LA FACULTAD DE FISCALIZACIÓN EN LA FEDERACIÓN

| | | |
|-------|---|----|
| 3.1 | Concepto de Fiscalización | 52 |
| 3.2 | Formas de Fiscalización | 56 |
| 3.3 | Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo | 58 |
| 3.3.1 | Organización | 59 |
| 3.3.2 | Facultades | 61 |
| 3.3.3 | Órganos Internos de Control | 66 |

CAPÍTULO CUARTO.

LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

| | | |
|-----|--|----|
| 4.1 | Antecedentes Históricos (Contaduría Mayor de Hacienda) | 70 |
| 4.2 | Naturaleza Jurídica de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación | 74 |
| 4.3 | Organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación | 85 |
| 4.4 | Facultades de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación | 88 |

| | |
|---------------------|-----------|
| CONCLUSIONES | 95 |
|---------------------|-----------|

| | |
|-----------------------------------|-----------|
| BIBLIOGRAFÍA Y LEGISLACIÓN | 98 |
|-----------------------------------|-----------|

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se divide en cuatro capítulos, en donde en el primero se habla del acto administrativo, concepto, elementos y requisitos; entendiéndose por éste una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa dirigido a un gobernado, en ejercicio de la potestad pública, y por la importancia que el mismo representa en la Administración Pública.

En el segundo capítulo procederemos a analizar los aspectos generales de la administración pública tanto en el sentido orgánico, así como en el sentido dinámico.

El capítulo tercero tratará todo lo referente a la fiscalización en la federación, poniendo principal interés en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, comentando su organización y facultades con que cuenta dicha dependencia.

En el último capítulo abordaremos el tema de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, con especial interés en virtud de que en el México de principios de siglo se ha revitalizado el interés de fortalecer el entramado institucional para la rendición de cuentas, obligación de lo Poderes de la Unión para con la sociedad. En esa lógica, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación fortalece su compromiso de desarrollo e innovación orientado a servir mejor a la Nación.

Constatar el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables en la captación de ingresos y el ejercicio del gasto público, así como evaluar la economía, eficiencia y eficacia de las acciones, resultan actividades imprescindibles para promover y fomentar prácticas de buen gobierno que desalienten conductas deshonestas y actos de corrupción.

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, dio origen a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Dicho acierto histórico posibilita la actuación de este H. Órgano técnico, auxiliar del Poder Legislativo, dotándolo de autonomía técnica, de gestión, material y financiera, indispensables para verificar e informar con oportunidad a la ciudadanía, respecto de la fiabilidad de la rendición de la cuenta pública y la medida en que los programas y acciones gubernamentales cumplen con su cometido social, así como de las irregularidades y la falta de probidad o transparencia en la gestión pública.

De esta forma, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación se transforman en concordancia con los tiempos que vive el país y se fortalece el espíritu fiscalizador de la institución al ampliar significativamente sus atribuciones.

Su actuación deberá distinguirse por el irrestricto respeto a las normas jurídicas que sustentan nuestro Estado de Derecho y su misión será siempre fortalecer la vocación democrática del pueblo mexicano.

Las tareas a desempeñar por la institución no son sencillas; demandan fortaleza, para vencer inercias y presiones; profesionalismo, para actuar con seriedad y visión; capacidad, para convertirse en promotor de la modernización administrativa; probidad, para ser un ejemplo de lo que se predica y, sobre todo, un incondicional apego a derecho, para no caer en la inmoralidad con el pretexto de combatirla.

En este sentido, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, está llamada a participar en forma trascendente en el proceso de renovación de la gestión pública. Todo ello enmarcado por la reforma constitucional que le da vida y compromiso.

CAPÍTULO PRIMERO

EL ACTO ADMINISTRATIVO

1.1 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

La Administración Pública, en su concepción dinámica, implica el ejercicio de las atribuciones que las normas jurídicas asignan a los órganos públicos, para la realización de los fines del Estado. Esta función administrativa, se manifiesta a través de actos que tienen diferente connotación y contenido.

Primeramente es importante recordar la definición de acto jurídico, toda vez que de éste deriva el concepto de acto administrativo. El acto jurídico generalmente es definido como una manifestación de voluntad, encaminada a provocar o producir efectos de derecho, con la manifiesta intención de que se realicen esos efectos.

Por lo que se refiere al acto jurídico, el Dr. Gabino Castrejón García lo define "como la manifestación de voluntad encaminada a provocar o producir efectos de derecho, esto es, que la exteriorización de una conducta humana trastoque el ámbito jurídico"¹.

A mayor abundamiento, diremos que el acto jurídico es la manifestación de voluntad de una o más personas, encaminada a producir consecuencias de derecho, que pueden consistir en la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos subjetivos y obligaciones; y que se apoya para conseguir esa finalidad en la autorización que en tal sentido le concede el ordenamiento jurídico.

¹ Castrejón García, Gabino Eduardo. "DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO". Tomo I, Cárdenas Editor y Distribuidor, primera edición, México 2000, página 345.

Una vez señalado lo que es el acto jurídico, podemos mencionar lo relativo al acto administrativo, señalando que éste es, junto con las formas de organización administrativa, el núcleo de la parte conceptual del Derecho Administrativo; de ahí la importancia que reviste su adecuada delimitación.

El acto administrativo se acepta como una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa dirigido a un gobernado, en ejercicio de la potestad pública, mediante el cual puede crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones a cargo del administrado; el cual es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general.

Al respecto, el Dr. Gabino E. Castrejón García, señala que al Acto Administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, esta decisión, crea, modifica, reconoce, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.²

En efecto para el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, expresa que el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa.³

Más aún para, Emilio Margain Manautou, "afirma que el acto administrativo es aquel mediante el cual la autoridad administrativa ejerce, de manera general o particular, las facultades que los ordenamientos le otorgan para satisfacer las

² Idem, página 345.

³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO I", Editorial Limusa, segunda edición, México 2000, página 223.

atribuciones de que está investida su unidad administrativa y puede exigir su cumplimiento".⁴

En este orden de ideas, el acto administrativo emana de una autoridad administrativa, definiendo como autoridad la persona revestida de mando, su carácter o representación emana de ser titular de un órgano del Estado y tener facultad de decisión; por extensión el concepto de autoridad comprende cualquier persona que ejerce el poder del Estado.

Se puede considerar como autoridad a los individuos que, mediante órganos estatales competentes pueden tomar y ejecutar decisiones que afecten a los particulares u ordenar ser ejecutadas dichas decisiones.

Una vez adoptada la decisión unilateral, el paso siguiente es la expresión externa de la voluntad que también se realiza unilateralmente.

La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que al acto este fundado en derecho.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo determina en el artículo 3° que son elementos y requisitos del acto administrativo:

- a) Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- b) Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

⁴ Margain Manautou, Emilio. "INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO", editorial Porrúa, primera edición, México 1994, página 79.

- c) Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- d) Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- e) Estar fundado y motivado;
- f) Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;
- g) Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- h) Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- i) Mencionar el órgano del cual emana;
- j) Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- k) Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- l) Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- m) Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

- n) Ser expedido diciendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

En materia fiscal, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, determina los requisitos del acto administrativo, mismos que se enuncian a continuación:

Artículo 38. "Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos":

a) Constar por escrito.

b) Señalar la autoridad que lo emite.

c) Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate. Seguramente en materia fiscal hay una exigencia más consistente en que la autoridad precise el objeto del acto, lo cual tiene su fundamento constitucional en los párrafos 8º y 11º del artículo 16 Constitucional. Esto es fundamental, pues tratándose de órdenes de visita, por ejemplo no solamente deben estar fundadas y motivadas, sino también indicar el objeto de la misma, que implica precisar con claridad mediana.

d) Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

1.2 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Debemos entender como elemento, la parte integrante de una cosa, al hablar del número y la clasificación de los elementos del acto administrativo, nos encontramos con una diversidad de opiniones, por lo que al referirnos a los

elementos del acto administrativo los cuales son sujeto, manifestación externa de la voluntad y objeto, podemos señalar que el SUJETO en el acto administrativo puede ser considerado como activo y pasivo, considerando que el sujeto activo siempre es un órgano de la Administración Pública, quien es el creador del acto; y en lo que se refiere al sujeto pasivo, son todos aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo, y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, el individuo en lo personal.

Es importante señalar que uno de los requisitos esenciales para que el sujeto activo pueda ser creador de actos administrativos es la competencia, es decir la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración pública el orden jurídico. La competencia siempre debe ser otorgada por una acto legislativo material, es decir, por una ley del Congreso de la Unión o reglamento del Ejecutivo.

Referente a la manifestación externa de la voluntad, ésta debe ser:

- a) Espontánea y libre,
- b) De las facultades del órgano,
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc.,
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la ley.

Por su parte el objeto en el acto administrativo puede ser directo o inmediato e indirecto o mediato. El primero de estos consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en que tiene competencia; y el segundo consiste en realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con los cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

Se deben cumplir los siguientes requisitos en el objeto del acto administrativo

- Debe ser posible física y jurídicamente,
- Debe ser lícito,
- Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga el acto administrativo para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos.

Cabe aclarar que el Dr. Delgadillo Gutiérrez, precisa que el acto administrativo "está constituido por una serie de elementos que le dan forma y validez, por lo que su conocimiento es de suma importancia, ya que las irregularidades que pueden presentarse en su formación, constituyen vicios que lo afectan. De acuerdo con sus características, los elementos del acto administrativo pueden agruparse en subjetivos, objetivos y formales".⁵

El elemento subjetivo está integrado por el órgano administrativo que emite el acto, que en ejercicio de la función administrativa establece situaciones jurídicas; es decir, crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones, de manera individual o concreta y con efectos jurídicos directos.

Para que el acto administrativo tenga validez, el sujeto que ejerce la función administrativa debe contar con dos elementos importantes: la competencia y la voluntad. En cuanto a la competencia, los órganos administrativos para su debida actuación deben contar con las facultades que el ordenamiento jurídico les confiere.

En lo que respecta a la voluntad, ésta es considerada como un impulso psíquico, un querer, la intención, la actitud consciente y deseada, que se produce en el órgano

⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit., página 229

administrativo, atendiendo a los elementos de juicio que se le aportaron o que recabó en ejercicio de su función.

Los elementos objetivos del acto administrativo son el objeto, el motivo y el fin. El objeto es la materia o contenido del acto; es decir, es aquello sobre lo que incide la declaración administrativa; en consecuencia el objeto del acto administrativo está constituido por los derechos y obligaciones que el mismo establece.

- El objeto del acto administrativo debe contener ciertos requisitos: ha de ser lícito, posible y determinado o determinable.
- El motivo, está constituido por, las circunstancias de hecho y de derecho que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto y, por ello, se ha dicho que el motivo constituye la razón de ser del mismo.
- El fin es el propósito que se persigue con la emisión del acto, es el “para que” de su emisión, que en materia administrativa siempre corresponde a la satisfacción del interés público. Su contenido se deriva de la voluntad del legislador expresada en la ley, por lo que su inobservancia da lugar al desvío de poder, que es la aplicación de potestades para fines distintos a los previstos en la norma.

El elemento formal del acto administrativo está integrado por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto su expresión por escrito y su comunicación a los interesados. Respecto a la instrumentación o exteriorización del acto administrativo, la regla general es que sea de manera expresa y por escrito, aunque existen algunas excepciones que permiten la existencia de actos administrativos declarados por medio de otras formas de exteriorización, como son los actos expresados verbalmente, o por algunos signos o señales, los tácitos y los presuntos.

El maestro Andrés Serra Rojas dice que al sujeto del acto administrativo se le llama genéricamente autoridad, y que ésta es toda persona revestida de poder propio de mando derivado del desempeño de una función pública, en la medida y límites que la ley establece. Autoridad no es sólo el que decide legalmente, es también la que ejecuta de acuerdo a sus funciones.⁶ Asimismo determina que uno de los elementos esenciales del acto administrativo es la voluntad administrativa. El acto administrativo se forma por una voluntad legalmente manifestada, es decir, la voluntad del sujeto administrativo, que se expresa con voluntad y que no está viciada.⁷

Determina que la doctrina administrativa clasifica a los elementos del acto administrativo en elementos subjetivos, elementos objetivos y elementos formales.

Los elementos subjetivos son los siguientes: administración, órganos, competencia e investidura legítima del Titular del órgano.

Los elementos objetivos comprenden: presupuesto de hecho, objeto, causa y fin y los elementos formales o expresión externa del acto, que se integra en el Procedimiento, la forma de la declaración y la notificación.

1.3 REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fija los requisitos de los actos administrativos, en los artículos 14 y 16, que en lo conducente prevén:

⁶ Serra Rojas, Andrés, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo I, Editorial Porrúa, décimo tercera edición, México 1985, página 242.

⁷ Ibidem, página 243.

Artículo 16 párrafo primero. "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Artículo 14 párrafo primero. "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Cuando se habla de los requisitos del acto administrativo es preciso referirse por una parte a los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por otra a los regulados por las leyes meramente administrativas, específicamente a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Fiscal de la Federación.

Por lo que hace a los requisitos constitucionales esto se emana del primer párrafo del artículo 16 de nuestra Constitución, mismo que ha sido señalado, consistiendo éstos en:

- a) Ser emanado de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello;
- b) Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante lo que se llama oficio o resolución, es el que consigna las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito por el funcionario competente.

- c) La fundamentación legal, es decir, que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.

- d) Motivación. La autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho y de Derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo, que lo originaron.

La no retroactividad de la ley en el acto administrativo establecida en el artículo 14 Constitucional, se refiere a los efectos de éste, es decir, no puede lesionar derechos adquiridos con anterioridad a su emisión, y a las formalidades esenciales del procedimiento.

Por otra parte el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación señala los requisitos mínimos indispensables para cualquier acto administrativo, los cuales son:

“Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos”:

- a) Constar por escrito.

- b) Señalar la autoridad que lo emite.

- c) Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

- d) Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 30, establece de manera conjunta los elementos y requisitos del acto administrativo, con lo cual se incurre en una serie de inconvenientes que hace la regulación oscura e imprecisa. En primer lugar porque no identifica cuáles son los elementos y cuales los requisitos del acto administrativo; y el segundo término en virtud de que la enumeración de elementos y requisitos que se hace resulta extensa, sin que exista ninguna razón de orden explicativo que la justifique, sobre todo cuando los elementos se repiten en varias fracciones.

1.4 EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Considerando que los efectos son el resultado de una causa, los efectos del acto administrativo pueden estimarse directos o indirectos; los efectos directos serán la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer o de no hacer, o declarar un derecho. Por su parte, los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo, por ejemplo, en el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante, el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal.

Asimismo, el acto administrativo también surte efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y a los particulares, es decir frente a terceros; por ejemplo, el otorgamiento de una licencia de manejar, surte efectos frente a los grupos de personas antes aludidos, lo mismo una exención de impuestos o una concesión, aunque es de aclarar que no siempre los actos administrativos tienen esta característica.

En Derecho Administrativo puede entenderse por tercero:

- a) Todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo, y
- b) Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el acto administrativo.

1.5 FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

Existe una facultad discrecional cuando la ley otorga a las autoridades administrativas prerrogativas para decidir a su arbitrio lo que considere correcto en una situación determinada. No obstante, el acto administrativo que se emite en uso de facultades discrecionales debe, al igual que cualquier otro del poder público, respetar las garantías individuales que la Constitución Política regula en su parte dogmática, es decir que como cualquier facultad que tiene la autoridad y que emana de la norma jurídica, la facultad discrecional tiene sus límites, los cuales se conforman con los principios de legalidad, fundamentación, motivación y forma (escrita), es decir, que al ejercitar dicha facultad la autoridad debe respetar las garantías constitucionales del gobernado.

Al respecto, el Dr. Gabino Castrejón señala que "la facultad discrecional que tienen los órganos del estado para determinar, su actuación o abstención y, si deciden actuar, que limite le dará a su actuación, y cual será el contenido de la misma, es la libre apreciación que se le da al órgano de la Administración Pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, o razones determinadas, que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello, con los límites consignados en la ley"⁸.

⁸ Castrejón García, Gabino Eduardo., Op Cit., página 350.

Considerando lo anterior, en materia fiscal el Código Fiscal de la Federación determina en el artículo 47 que las autoridades fiscales podrán a su juicio y apreciando discrecionalmente las circunstancias que tuvo para ordenarlas, concluir anticipadamente las visitas en los domicilios fiscales que haya ordenado, cuando el visitado hubiere presentado aviso ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público manifestando su deseo de optar por presentar sus estados financieros dictaminados por contador público autorizado, y siempre que dicho aviso haya surtido efectos de conformidad en lo establecido en el Reglamento del citado Código Fiscal de la Federación.

Atento a lo anterior, se considera que el término "podrán" utilizado en el anterior precepto no debe entenderse en el sentido de que el legislador otorgó a la autoridad administrativa la facultad discrecional de dar o no por concluida anticipadamente una visita iniciada, al darse cualquiera de los supuestos contenidos en el mismo, sino que al actualizarse las hipótesis en él establecidas, la autoridad se encuentra obligada a cumplir con lo ahí dispuesto, pues el alcance de la norma no radica en el significado puramente gramatical que se le pide al término aludido, sino al resultado que se obtiene del examen relacionado de las disposiciones fiscales y a la naturaleza de las facultades conferidas a la autoridad hacendaria.

Dicha facultad discrecional, se clasifica en:

- a) Libre
- b) Obligatoria
- c) Técnica

a) Facultad discrecional libre. Esta facultad deja al órgano administrativo el ejercicio de la voluntad, dentro de los más amplios márgenes, es decir, que no la ciñe más que en la propia prevención contenida en la ley; y que puede ejercitarse, o no ejercitarse parcialmente, o en forma continua (Ejemplo: nombramientos de funcionarios de la Administración Pública).

b) Facultad discrecional obligatoria. En esta clasificación de facultad se determinan por ejemplo: La aplicación de multas que, dado el supuesto jurídico, debe invariablemente aplicarse la exención dentro de los márgenes que la ley da.

c) Facultad discrecional técnica. Esta se da cuando en la propia ley se señala que deben apreciarse determinados datos técnicos, ya sea de la realidad o del conocimiento científico, para ejercitar dicha facultad. (Ejemplo: Exenciones de impuestos).

“Es importante señalar y establecer que por una parte existe la discrecionalidad de la autoridad, la cual no puede ni debe confundirse con la arbitrariedad. La primera parte de una norma jurídica y persigue el interés general, mientras que la segunda se genera de un deseo meramente individual y persigue única y exclusivamente intereses propios”⁹.

Por otra parte, existe la facultad reglada, la cual supone la existencia de una norma jurídica que indica claramente bajo qué circunstancias y en qué sentido debe emitirse un acto; la creación de este acto reglado requiere la presencia de un órgano competente y de un funcionario facultado, con total precisión, para efectuar la actividad que el sistema jurídico ordena.

Es decir, la facultad reglada se encuentra prevista claramente en el texto normativo, indicando en qué momento y en qué sentido ha de producirse la actividad de la administración pública; por ello se habla de que el acto y la facultad reglados están ligados o vinculados al texto de una cierta ley o reglamento.

Al respecto, el Dr. Castrejón García Gabino, expresa que “la facultad reglada, consiste en la facultad que la ley otorga y exige imperativamente al órgano

⁹ Castrejón García, Gabino Eduardo. Op Cit., página 351.

administrativo su cumplimiento, es decir, es una obligación imperativa e ineludible¹⁰. El ejemplo más advertible es la obligación que tiene el Presidente de la República de rendir un informe anual sobre el estado que Aguarda la Administración Pública, teniendo la facultad de rendirlo en forma verbal o por escrito”.

Resumiendo la facultad reglada existe cuando la norma señala las consideraciones para su aplicación, las cuales obligan a la autoridad a cumplir con lo que la ley señala, una vez dado el supuesto normativo.

1.6 NULIDAD Y EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Se ha discutido mucho acerca del concepto de inexistencia, pues señalan los autores que la inexistencia viene a ser la nada jurídica y que, en consecuencia, la falta de un elemento de existencia hace que el acto jurídico también tenga esa característica y, por lo tanto, no podrá convalidarse, puede ser invocada por todo el mundo y no es necesario ejercitar ninguna acción, puesto que el acto no existe.

De conformidad con lo establecido en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, la nulidad absoluta por regla general no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el juez la nulidad. De ella puede prevalerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción.

En este caso el acto existe, sus elementos se integran, pero es ilícito desde el punto de vista civil y, por lo tanto, es privado de sus efectos por la ley; no es susceptible de convalidarse, ni de valer por prescripción, la acción de nulidad puede

¹⁰ *Ibidem*, página 352.

ejercitarse por cualquier persona y los efectos del acto son destruidos retroactivamente al decretarse la nulidad. Ésta debe declararse por la autoridad.

En lo concerniente a la nulidad relativa el acto también existe, pero alguno de sus elementos está conformado; el acto surte efectos, es susceptible de confirmarse y de valer por prescripción, sólo puede ser alegada esta nulidad por quienes intervinieron en la celebración del acto. Siempre permite que el acto produzca provisionalmente sus efectos.

La nulidad relativa puede ser consecuencia de:

- a) Incapacidad (artículo 2228 Código Civil);
- b) Vicios de la voluntad, error, dolo, violencia (artículo 2228 Código Civil);
- c) Vicios del objeto (artículo 2228 Código Civil);
- d) Vicios de forma (artículo 2231 Código Civil), y
- e) Lesión (artículo 2228 Código Civil.)

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo dista mucho de regular en forma clara y sistemática el acto administrativo y por lo contrario la hace confusa e inentendible pues no establece diferencia entre elementos y requisitos del acto administrativo (Artículo 3° en sus XVI fracciones) y la nulidad y anulabilidad también están reguladas sin precisión.

El maestro Rafael de Pina, define a la nulidad, como la "ineficacia del un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos para su realización o de la concurrencia de algún vicio de la voluntad en el momento de su celebración".

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, habla de nulidad y anulabilidad del acto administrativo, de conformidad con los artículos 6 y 7 de la misma; que a la letra dicen:

"Artículo 6.- La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirán la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado".

"Artículo 7.- La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3 de esta ley, producirán la anulabilidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considera válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido".

Por otra parte, el acto administrativo, al igual que las otras clases de actos jurídicos, se extinguen o agota sus efectos por diversas circunstancias. "El acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios que han sido clasificadas, por razones ideológicas, en: normales y anormales"¹¹

Considerando los medios normales, la realización del acto administrativo se llevará a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los órganos de la Administración y también por parte de los particulares: en este caso, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.

- a) Cumplimiento voluntario por órganos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios para ello;
- b) Cumplimiento voluntario por parte de los particulares;
- c) Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podríamos llamar automática, o cuando se trata de actos declarativos;
- d) Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo, *v. gr.*, licencias, permisos temporales, concesiones, etc.

En lo concerniente a los medios anormales, el acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios que llamaremos anormales, porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz. Los más importantes son los siguientes:

- a) Revocación administrativa;
- b) Prescripción;
- c) Caducidad y

¹¹ Castrejón García, Gabino Eduardo. Op Cit, página 364.

d) Término y condición;

a) Revocación administrativa

La revocación administrativa es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto definitivo, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público, o de legalidad.

Existen varios principios que rigen la revocación administrativa. Es un acto unilateral de la Administración Pública, y constituye un medio de impugnación de los actos administrativos. En efecto en materia procesal la revocación es un recurso que se establece a favor de las partes en el proceso, para obtener del juez que modifique, revoque o deje sin efectos, generalmente un auto de trámite no apelable. En la revocación administrativa la decisión es completamente unilateral por parte de la autoridad que la emite.

El artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, establece las causas de procedencia del recurso de revocación, las cuales son las siguientes:

“Artículo 117.- El recurso de revocación procederá contra:

- I. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:
 - a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos,
 - b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley,
 - c) Dicten las autoridades aduaneras,
 - d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 del Código Fiscal de la Federación.
- II. Los actos de autoridades fiscales federales que:
 - a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a

recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este ordenamiento.

- b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.
- c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este ordenamiento.
- d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del Código Fiscal de la Federación.”

Se ha reconocido que la revocación es una facultad con el objeto de aminorar los juicios ante los Tribunales competentes; la cual no es discrecional de las autoridades administrativas, sino que debe estar dentro de la competencia que les otorgue la ley en forma expresa.

La doctrina también señala que la revocación no podrá afectar los derechos adquiridos por los particulares, pues ello significaría que el acto de revocación fuera retroactivo, con violación de la garantía de legalidad establecida en el Artículo 14 constitucional, en principio la revocación debe tener efectos hacia el futuro.

Atento a lo anterior y a mayor abundamiento, el “artículo 36 del Código Fiscal de la Federación establece que las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.

Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique las resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución”

La revocación administrativa afecta a un acto administrativo definitivo anterior, que surtió efectos y que por razones de oportunidad, técnicas o de interés público, se revoca. Por ejemplo, si se decretan reducciones a las tarifas arancelarias como

incentivos de exportación, porque los precios internacionales de determinado producto son bajos, si se elevan dichos precios, antes de que se reduzca la tarifa arancelaria, ya no será oportuna la medida, porque el exportador mexicano recibirá el precio razonable que impulse por sí mismo la exportación.

La revocación administrativa constituye un nuevo acto administrativo, también perfectamente válido, que deja sin efectos el acto anterior, pero exclusivamente a partir del nuevo acto, no modificando los efectos que ya se produjeron en el pasado.

b) Prescripción

La prescripción es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescribirán de acuerdo con lo que dispongan las leyes en cada caso; en materia fiscal, de conformidad con lo que establece el Código Fiscal de la Federación en el artículo 146 "el crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años"; en otros casos, los plazos de prescripción son variables, de acuerdo con lo que disponga cada ley administrativa en particular.

c) Caducidad

Es un medio de extinción de los actos administrativos, por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve el derecho. Se distingue de la prescripción en que en la caducidad es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el derecho y en la prescripción exclusivamente se trata de simple transcurso del tiempo; ejemplo de caducidad lo tenemos en las concesiones, cuando se obliga al concesionario a realizar determinadas obras en cierto plazo y si no las realiza incurrirá en caducidad.

Lo mismo sucede cuando se obliga al particular a presentar avisos, de los que depende el nacimiento de un derecho u obligación, también dentro de cierto plazo.

d) El término y la condición

El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico. El término puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende los efectos, el segundo los extingue. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, en los casos el término y la condición también vienen a constituir medios por los cuales se extingue el acto administrativo.

CAPITULO SEGUNDO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SENTIDO ORGÁNICO Y DINÁMICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

2.1 INTRODUCCIÓN

La Administración Pública puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista funcional o dinámico.

En lo referente al sentido dinámico, el maestro De Pina señala que por Administración se entiende a la "actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes de cualquier naturaleza –pública o privada- con objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de su destino".

Es importante señalar que en su concepto tradicional administrador –del latín *administrator*, compuesto de *ad* y *tractum*-, se refiere al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio –es la persona que administra-, es decir, que tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos. El administrador decide los gastos, estudia, comprueba, recauda los productos de los bienes cuya gestión se le encomienda, ello corresponde al sentido orgánico de la administración pública.

Refiriéndonos al sentido orgánico de la administración pública, el maestro Acosta Romero nos señala que por Administración Pública debe entenderse "la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes legislativo y judicial, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a)

elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”¹².

Para Antonio de J. Lozano, Administración Pública es “la parte de autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el Estado, haciéndolos concurrir al bien común, y ejecutando las leyes de interés general; a diferencia de la justicia que tiene por objeto las personas y bienes en sus relaciones particulares de individuo a individuo, aplicando las leyes de interés privado. La administración considera a los hombres como miembros del Estado, y a las audiencias, tribunales supremos; y aquélla por los alcaldes y ayuntamientos, jefes políticos, etc.”¹³.

A mayor abundamiento y atendiendo al sentido orgánico, se considera que por Administración Pública debe de entenderse el conjunto de los órganos que conforman los diferentes Poderes del Estado; Ejecutivo, Legislativo, Judicial, por medio de los cuales y a través de la competencia que les otorga el Sistema Jurídico Mexicano, realizan la actividad tendiente a lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, es decir, el bien común, en un determinado tiempo y lugar.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 90 el sentido orgánico de la Administración Pública:

Artículo 90. “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

¹² Citado por Castrejón García, Gabino Eduardo. Op Cit., página 55.

¹³ Ibidem, página 55.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y departamentos administrativos”.

En lo referente a la Administración Privada en el sentido dinámico de la misma, debemos referirnos al ámbito específico del Derecho Privado, en el cual se desenvuelven todos aquellos actos jurídicos tendientes a satisfacer necesidades particulares, es decir la satisfacción de un bien individual y no colectivas como en la Administración Pública.

Es preciso establecer que tanto la Administración Pública como la Privada en cuanto a su funcionamiento y organización, tienen la similitud de preservar en cuanto a sus facultades, los bienes de que dispone para realizar una actividad. La primera siempre y por regla general tendrá como finalidad la satisfacción de necesidades colectivas; y la segunda la satisfacción de intereses particulares identificables.

En el sentido orgánico la administración privada y la administración pública, por medio de sus órganos directivos y de sus funcionarios y empleados, realizan operaciones que tienen por objeto alcanzar las metas que se han propuesto, utilizando ambos tipos de administración estos elementos:

- a) La **Planificación**, que comprende la *previsión*, es decir, qué puede hacerse;
- b) **Capacidad** o medios económicos disponibles o previsibles;
- c) **Organización**, cómo va a hacerse;
- d) **Dirección**, ordenar que se haga; bajo principios económicos, técnicos y jurídicos;
- e) **Ejecución**, que es la realización concreta de los fines señalados en sus leyes; y
- f) **Control**, o examen de lo realizado para corregir deficiencias, errores e insuficiencias y para demandar responsabilidad a los infractores.

Al Derecho Administrativo corresponde la descripción y análisis de la Administración Pública, como órgano fundamental del Poder Ejecutivo Federal de acuerdo con el Título Tercero, Capítulo III, artículos 80 a 93 de nuestra Constitución.

Por lo anterior, cabe señalar que constitucionalmente la administración pública es una estructura que depende del Poder Ejecutivo para la ejecución de la ley.

Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa, o indirectamente, dependen de él. Orgánicamente la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos.

Desde el punto de vista funcional o dinámico, la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del Estado, que ya vimos son múltiples y complejos; y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, que logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados.

La Administración Pública, para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, o sea, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración.

El derecho administrativo encuentra en la organización administrativa la herramienta indispensable para la adecuada realización de la actividad administrativa, esta organización registra diversas formas entre las que destacan la centralización, la descentralización y la desconcentración administrativas que, lejos

de excluirse, coexisten y se complementan, porque las tres tienen por objeto común, en principio, racionalizar el funcionamiento de la administración pública.

2.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

Existe centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración indispensable para realizar sus fines; en su organización se crea un poder unitario o central que diverge sobre toda la Administración Pública Federal.

De una manera general, la centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico.

En la actualidad la centralización se presenta como una forma de organización o tendencia organizativa aprovechable por el Estado tanto en el ámbito político como en el administrativo; en el primer caso propicia la unidad del derecho, de la norma jurídica, y sirve para estructurar al Estado unitario o centralista. En el plano administrativo la centralización promueve la uniformidad en la aplicación de las leyes y en la prestación de los servicios, y orienta la organización de la administración centralizada.

Cuando se dice centralizar se habla de reunir la decisión de las actividades del Estado, de la administración pública o de cualquier otra organización en su centro.

En la centralización administrativa toda acción proviene del centro, por ello, los órganos centrales monopolizan las facultades coactivas, las de decisión y las de designar a prácticamente todos los agentes de administración pública. La fuerza pública, o sea, la fuerza armada, está totalmente centralizada; lo mismo ocurre con el

poder de decisión y con la facultad de designar a los funcionarios o agentes de la administración, la cual no se deja a la elección popular ni, salvo excepciones, se otorga a cuerpos especiales.

Andrés Serra Rojas explica con mayor precisión “se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercido de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas”.

2.2.1 LA DESCONCENTRACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

La desconcentración estrictamente administrativa se identifica en México, con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Administración Estatal o Administración Municipal.

La desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional

En nuestro país los órganos desconcentrados son creados mediante leyes, decretos, reglamento interior o por acuerdos; sin determinarse por qué motivo, algunos son creados por leyes, otros por decretos, dentro de un reglamento interior o incluso por simple acuerdo del Ejecutivo Federal.

Derivado de lo anterior, se discute si hay base Constitucional expresa para crear organismos desconcentrados, y la administración desconcentrada, puede afirmarse que depende directamente del Ejecutivo, o de una Secretaría de Estado, por lo menos jerárquicamente, de donde algunas opiniones se expresan en el sentido

de que no hay facultades en la Constitución que digan que el Congreso de la Unión o el Presidente de la República pueden crear organismos desconcentrados.

Sin embargo, la experiencia legislativa mexicana ha creado organismos desconcentrados mediante leyes, decretos del Ejecutivo, reformas a reglamentos interiores de Secretarías de Estado o nuevos reglamentos y también por acuerdos presidenciales.

Aunado a lo anterior, los Reglamentos Interiores de conformidad con lo expresado en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son expedidos por el Presidente de la República para determinar las funciones de las unidades administrativas de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, así como para establecer la forma en que los titulares de las mismas podrán ser suplidos en sus ausencias, por tanto no se deben crear órganos desconcentrados a través de un reglamento interior.

No obstante, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 17, que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos para la mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

La desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores.

En la figura de la Desconcentración Administrativa se presentan entre las ventajas de ésta las siguientes

- a) **La acción administrativa es más rápida y flexible**, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.
- b) **La acción administrativa se acerca a los particulares**, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos.
- c) Con la desconcentración **aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores** al conferirles la dirección de determinados asuntos.

Las características de los Órganos Administrativos Desconcentrados son las siguientes:

- a) Son creados por una ley, acuerdo, decreto o reglamento interno.
- b) Dependen siempre de la Presidencia o de una Secretaría de Estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación.
- e) Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica y funcional.
- g) No puede tratarse de un órgano superior, toda vez que siempre dependen de otro.
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla, teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trata.

La desconcentración en derecho administrativo, tradicionalmente se ha considerado como una forma de organización administrativa referida a entes que realizan función administrativa, y que gozan de cierta libertad de acción en el aspecto técnico, propio de alguna materia que es de la competencia del órgano central del cual dependen dichos entes.

El maestro Miguel Acosta Romero sostiene que, "la desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía".¹⁴

Es preciso señalar que frecuentemente han sido confundidos los términos delegación con la desconcentración administrativa, ya que hay algunos rasgos coincidentes que las acercan aunque su estructura y finalidades son diferentes.

De conformidad con cada Reglamento Interior de cada una de las Secretarías de Estado que conforman la Administración Pública Centralizada, éstas cuentan cuando menos con los órganos administrativos desconcentrados, entre los cuales podríamos señalar a los siguientes:

A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- a) Servicio de Administración Tributaria
- b) Servicio de Administración de Bienes Asegurados
- c) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
- d) Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- e) Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
- f) Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

B. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

- a) Comisión Nacional del Agua
- b) Instituto Mexicano de Tecnología del Agua

¹⁴ Citado por Fernández Ruíz, Jorge. "DERECHO ADMINISTRATIVO", UNAM, Editorial McGraw-Hill, México, página.57.

- c) Instituto Nacional de Ecología
- d) Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
- e) Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

C. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

- a) Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales

D. Secretaría de la Reforma Agraria

- a) Registro Agrario Nacional

E. Secretaría de Energía

- a) Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias
- b) Comisión Nacional para el Ahorro de Energía
- c) Comisión Reguladora de Energía

F. Secretaría de Relaciones Exteriores

- a) Instituto Mexicano de Cooperación Internacional
- b) Instituto Matías Romero

G. Secretaría de la Defensa Nacional

- a) Comandancias territoriales y de las Grandes Unidades

H. Secretaría de Economía

No cuenta con órganos administrativos desconcentrados

I. Secretaría de Salud

- a) Comisión Nacional de Arbitraje Médico
- b) Servicios de Salud Mental
- c) Centro Nacional de Rehabilitación
- d) Hospital Juárez de México

- e) Centro de Vigilancia Epidemiológica
- f) Consejo Nacional de Vacunación
- g) Consejo Nacional para la Prevención y Control del Síndrome de la Inmunodeficiencia Adquirida
- h) Centro Nacional de Trasplantes
- i) Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea, y
- j) Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública.

J. Secretaría de Educación Pública

- a) Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
- b) Instituto Nacional de Antropología e Historia
- c) Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
- d) Instituto Nacional del Derecho de Autor
- e) Instituto Politécnico Nacional
- f) Radio Educación
- g) Universidad Pedagógica Nacional
- h) Comisión Nacional del Deporte

K. Secretaría de Turismo

- a) Centro de Estudios Superiores en Turismo

L. Secretaría de Trabajo y Previsión Social

- a) Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo

M. Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- a) Comisión Federal de Telecomunicaciones

N. Secretaría de Desarrollo Social

- a) Instituto Nacional de Solidaridad
- b) Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación

Ñ. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

- a) Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
- b) Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
- c) Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria
- d) Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
- e) Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria
- f) Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas
- g) Centro de Estadística Agropecuaria
- h) Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero

O. Secretaría de Gobernación

- a) Centro de Investigación y Seguridad Nacional
- b) Centro Nacional de Desarrollo Municipal
- c) Archivo General de la Nación
- d) Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas
- e) Instituto Nacional de Migración
- f) Secretaría General del Consejo Nacional de Población
- g) Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
- h) Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales
- i) Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana

P. Secretaría de Seguridad Pública

- a) Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- b) Policía Federal Preventiva
- c) Prevención y Readaptación Social
- d) Consejo de Menores

También puede llegar el caso de que, un organismo descentralizado desconcentre territorial o periféricamente sus servicios, por ejemplo, la UNAM es un

organismo público descentralizado y desconcentra sus servicios en varias unidades, como son las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP), de la que existen las unidades de Acatlán y Aragón, D.F.; y la FES Cuautitlán, Estado de México.

2.3 LA ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresa en el artículo 90 que la administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), determina en el artículo primero párrafo segundo que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Por su parte la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), señala en el artículo primero párrafo primero que: esta Ley es reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

El sector paraestatal es un conjunto de entidades administrativas que formalmente están integrados en la Administración Pública Federal y a las que también la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal les llama entidades, en ese mismo sentido la Ley Federal de Entidades Paraestatales utiliza esta palabra tanto en su nombre, como en el texto de sus artículos, calificando a estas dependencias de unidades auxiliares de la Administración Pública Federal.

2.3.1 LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

De conformidad con lo expuesto anteriormente entendemos que los organismos descentralizados son parte integrante la Administración Pública Paraestatal.

La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.¹⁵

Por su parte, Jorge Fernández Ruíz señala que "la descentralización administrativa en una tendencia organizativa de la administración pública, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga autonomía orgánica relativa, respecto del órgano central, para encargarles actividades administrativas".¹⁶

En opinión del profesor Gabino Fraga, la descentralización administrativa estriba en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan una relación que no es de jerarquía con la administración central, "pero sin que dejen de

¹⁵ Castrejón García, Gabino Eduardo. Op Cit., página 147.

¹⁶ Fernández Ruíz, Jorge. Op Cit, página 36.

existir, respecto de ellas, las facultades indispensables para conservar la unidad del poder".¹⁷

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente dispone en su artículo 45:

Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura que adopten.

Además los organismos descentralizados tienen: a) una regulación propia, acorde con la estructura y funcionamiento, b) sus fines, c) denominación, d) patrimonio y e) órganos; asimismo, su relación con la administración pública centralizada, no deberá ser de jerarquía sino de tutela y vigilancia, en respeto de la autonomía jurídica, financiera y técnica, indispensable para el logro de los fines que se les asignan.

En México, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los organismos descentralizados pueden tener por objeto:

- a) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- b) La prestación de un servicio público o social; o
- c) La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

A continuación se mencionan algunos organismos descentralizados que existen en México:

¹⁷ Fraga, Gabino. "DERECHO ADMINISTRATIVO", Editorial Porrúa, vigésima novena edición, México, página 198.

- Talleres Gráficos de México (TGM)
- Instituto Nacional de las Mujeres (INM)

2.3.2 LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

Al igual que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal forman parte de la Administración Pública Paraestatal, de conformidad con lo determinado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que:

Artículo 46.- "Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 - a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
 - b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

- c) Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

A su vez el artículo 28 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales determina que: "Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Se asimilan a las empresas de participación paraestatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Los artículos 28 a 39 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establecen el régimen jurídico de las empresas de participación estatal mayoritaria.

La empresa pública tiene las características siguientes:

- a) Que el Estado aporte a una Sociedad Anónima (S.A.) los elementos de capital, naturaleza, organización y regula el elemento trabajo.
- b) Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas (bien común), sin que ello implique obtener lucro necesariamente.

- c) Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar éste las orientaciones de la misma.
- d) El régimen de la empresa es de normas de Derecho Público y de Derecho Privado.

La empresa pública necesariamente tendrá que adoptar una estructura jurídica y una forma de organización.

2.3.3 EL FIDEICOMISO PÚBLICO

Con fecha 21 de noviembre de 1905 el entonces Secretario de Hacienda, Sr. Limantour, envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una "Iniciativa que faculta al Ejecutivo para que expida la ley por cuya virtud puedan constituirse en la República Instituciones Comerciales encargadas de desempeñar las funciones de agentes fideicomisarios", de la cual era autor el Sr. Lic. Jorge Vera Español. El proyecto de ley venía precedido de una explicación, especie de Exposición de Motivos, en la que se expresaba que para quienes seguían cerca el giro y desenvolvimiento que en nuestro país han tomado los negocios comerciales, no ha pasado inadvertida la falta de ciertas organizaciones especiales que en los países anglosajones se denominan "trust companies" o compañías fideicomisarias, cuya función fundamental consiste en ejecutar actos y operaciones en los cuales no tiene interés directo sino que obran como simples intermediarios, ejecutando imparcial y fielmente actos y operaciones en beneficio de las partes interesadas o de terceras personas.

En 1924 revive el movimiento iniciado por el Proyecto Limantour; transcurrida la agitada época revolucionaria, el país entraba en una etapa constructiva, más favorable para la recepción de esta clase de ideas. En la Convención Bancaria celebrada en febrero de 1924, el Sr. Enrique C. Creel expuso que se había iniciado

en la República la creación de compañías bancarias de fideicomiso y ahorros y que, como autor del proyecto, se consideraba en el deber de dar algunos informes acerca del funcionamiento de estas compañías en los Estados Unidos, refiriéndose, más que a los textos de la ley, al procedimiento seguido en la práctica, a lo que él había visto y observado en aquel país durante nueve años. Indicó el Sr. Creel que la principal de las operaciones que celebran esos bancos y que es característica de las compañías de fideicomiso, consiste en la aceptación de hipotecas, y más que de hipotecas, de contratos de fideicomiso de toda clase de propiedades, bonos de compañías, ferrocarriles, etc., y que otras operaciones consisten en recibir en fideicomiso los bienes de las viudas, de los huérfanos y niños y es así como los bienes, muebles e inmuebles, quedan asegurados y administrados por una institución de crédito y prestigio.

El Licenciado Jorge Vera Español también preparó un Proyecto de Ley de Compañías Fideicomisarias y de Ahorro, presentado a la Secretaría de Hacienda a mediados de marzo de 1926.

Posteriormente, en el Diario Oficial de fecha 29 de junio de 1932 aparece publicada la Ley General de Instituciones de Crédito. Su exposición de Motivos declaraba que la ley de 1926 había introducido en México, rompiendo la tradición, la institución jurídica del fideicomiso y que evidentemente esta institución podía ser de muy grande utilidad para la vida económica del país y estaba destinada probablemente a un gran desarrollo; pero que desgraciadamente, dicha ley no precisaba el carácter substantivo de la institución y dejaba, por tanto, una vaguedad de conceptos en torno a ella.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares publicada en el Diario Oficial del 31 de mayo de 1941, abrogó a la Ley de Instituciones de Crédito de 1932, y la reglamentación que contenía de las operaciones fiduciarias estuvo en vigor hasta fines de 1984.

El artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito señala:

Artículo 381. "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendado la realización de ese fin a una institución fiduciaria".

Al fideicomiso se le ha clasificado de diversas formas, entre las cuales tenemos:

- A) Expreso y tácito: según que se manifieste en forma indubitable la voluntad, o derive de algún acto en forma tácita, en México, solo pueden darse los fideicomisos expresos;
- B) Oneroso o gratuito: según se trate de que devengue honorarios el fiduciario, o no, en su caso, de que en relación con la transmisión de bienes esta sea o no gratuita;
- C) Fideicomiso público y privado: público será aquel en el que intervengan instituciones gubernamentales como fideicomitentes, o tenga por objeto bienes del gobierno federal, o realizar actividades de interés público.
Privado es aquel que se celebra exclusivamente entre particulares, y
- D) De garantía, de inversión, y de administración: por fideicomiso de inversión se entiende aquel que consiste en el encargo hecho por el fideicomitente al fiduciario de conceder préstamos con un fondo constituido al efecto, celébranse así dos o más contratos, en primer término el de fideicomiso y después, en su ejecución, el de o los de mutuo; el fideicomiso de administración es aquel en que el fideicomitente entrega bienes inmuebles al fiduciario para que se encargue de la celebración de contratos de arrendamiento, del cobro de rentas, del pago de diversos impuestos que gravan la propiedad , etc., todo ello en interés del beneficiario; y el fideicomiso de garantía, esta forma se utilizó inicialmente por las instituciones autorizadas para celebrar diversas clases de operaciones, a efecto

de garantizar ante sí mismas los préstamos que concedía su departamento de crédito, procedimiento seguido durante varios años hasta que fue prohibido por la ley.

El fideicomiso implica siempre la existencia de un patrimonio que se transmite por el fideicomitente, al fiduciario, para la realización de un fin lícito y que éste se convierte en titular del mismo, con las modalidades y limitaciones que establezcan en el acto constitutivo.

El titular del patrimonio fiduciario, lo será siempre la institución de crédito que desempeñe el cargo de fiduciaria, el fideicomitente y, en su caso, los fideicomisarios o beneficiarios, sólo tendrán derecho a los rendimientos que produzca el patrimonio, o, en su caso, a los remanentes que quedaron una vez cumplido el fin para el cual se constituyó, o los derechos que expresamente se hubieren reservado en el acto constitutivo.

Los sujetos en la relación fiduciaria, son los siguientes:

A. Fideicomitente, es la persona titular de los bienes o derechos, que transmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita y, desde luego, debe tener la capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes.

B. Fiduciario, Institución de crédito expresamente autorizada por la ley que tiene la titularidad de los bienes o derechos fideicomitados. Se encarga de la administración de los bienes del fideicomiso mediante el ejercicio obligatorio de los derechos recibidos del fideicomitente, disponiendo lo necesario para la conservación del patrimonio constituido y el cumplimiento de los objetivos o instrucciones del fideicomitente. De conformidad con lo establecido en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sólo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito. En caso de que al constituirse el fideicomiso no se designe nominalmente la institución

fiduciaria, se tendrá por designada la que elija el fideicomisario o, en su defecto, el juez de primera instancia del lugar en que estuvieren ubicados los bienes, de entre las instituciones expresamente autorizadas conforme, a la ley.

C. Fideicomisario, es la persona física o moral que tiene la capacidad jurídica necesaria para recibir el beneficio que resulta del objeto del fideicomiso, a excepción hecha del fiduciario mismo.

Pueden existir en un fideicomiso desde un punto de vista teórico, diversos fideicomitentes y diversos fideicomisarios, pero sólo un fiduciario.

El fideicomiso siempre debe constar por escrito

Las obligaciones de los fiduciarios son las siguientes:

- a) Ceñirse y ajustarse a los términos del contrato constitutivo para cumplir la finalidad.
- b) Aceptar el fideicomiso; esto no es una obligación, sino más bien potestativo, pues no se puede obligar forzosamente a ningún fiduciario a que acepte un fideicomiso de acuerdo con nuestro régimen jurídico.
- c) Conservar y mantener los bienes.
- d) Llevar contabilidad por separado, para cada fideicomiso
- e) Realizar sus actividades a través de un delegado fiduciario, únicamente podrán delegarse aquellas funciones que se consideren secundarias que no impliquen facultades de mando, decisiones, o actos discrecionales.
- f) Guardar el secreto fiduciario, que es mas estricto que el secreto bancario, en general.
- g) Presentar y rendir cuentas
- h) Invertir los fondos ociosos en valores aprobados por la Comisión Nacional de Valores.

- i) Acatar las instrucciones del comité técnico, cuando exista éste.

Las facultades del fiduciario son las que a continuación se detallan:

- a) Tendrá las facultades que le señale el acto constitutivo y que pueden ser para realizar actos de dominio, para enajenar, permutar, transferir propiedad, administrar u obtener créditos y gravar, en su caso, arrendar y realizar reparaciones y mejoras.
- b) Disponer lo necesario para la conservación del patrimonio.
- c) Actuar en los juicios relativos al fideicomiso otorgar en ellos, mandatos para pleitos y cobranzas.
- d) Tiene facultades para cobrar, desde luego, sus honorarios y para erogar los gastos inherentes al fideicomiso.

Los derechos del Fideicomitente, son:

- a) Reservarse los derechos que estime pertinentes en el acto constitutivo.
- b) Designar a uno, o varios fideicomisarios.
- c) Nombrar comité técnico.
- d) Modificar el fideicomiso si se reserva ese derecho.
- e) Transmitir sus derechos de fideicomitente (si se reservó esa facultad).
- f) Revocar o terminar el fideicomiso, si se reservó ese derecho.
- g) Derecho a que le sean devueltos los bienes en fideicomiso, en caso de imposibilidad de ejecución, o que se le entreguen los remanentes, una vez ejecutado el fideicomiso.

Las obligaciones del Fideicomitente, son:

- a) Pagar los gastos que origine la constitución y el manejo de fideicomiso.
- b) Pagar los honorarios fiduciarios.
- c) En caso de que se transmitan inmuebles, estará obligado al saneamiento para el caso de evicción.
- d) Colaborar con el fiduciario al cumplimiento del fin, cuando para ello sea necesaria dicha colaboración.

Derechos y Obligaciones del Fideicomisario:

- a) Están limitados por el acto constitutivo. En principio tiene derecho a recibir los rendimientos, o los remanentes, que queden a la extinción del fideicomiso, salvo pacto en contrario.
- b) Derecho a exigir rendición de cuentas.
- c) Derecho a modificar el fideicomiso, si es irrevocable por parte del fideicomitente.
- d) Facultad para transferir sus derechos de fideicomisario.
- e) Derecho a revocar, y dar por terminado anticipadamente el fideicomiso, si así se prevé en el acto constitutivo.
- f) Obligación de pagar los gastos que se causen en la ejecución del fideicomiso.
- g) Obligación de pagar los gastos que se causen en la ejecución y extinción del fideicomiso.
- h) Obligación de pagar los honorarios fiduciarios.

El fideicomiso puede extinguirse, por las circunstancias siguientes:

- a) Por vencimiento del plazo (el fideicomiso no puede exceder de 30 años, salvo ciertas excepciones).
- b) Por convenio entre las partes.

- c) Por revocación anticipada del fideicomitente, o del fideicomisario, si se previó en el acto constitutivo.
- d) Por hacerse imposible el cumplimiento del fin.
- e) Por desaparecer el patrimonio fiduciario.
- f) Por renuncia o remoción del fiduciario
- g) Por quiebra o liquidación del fiduciario.
- h) Por haberse cumplido la finalidad.

En México, el fideicomiso sólo puede ser desempeñado por instituciones de crédito a las que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público haya otorgado concesión o autorización para actuar precisamente en el ramo fiduciario.

El Fideicomiso Público, Gubernamental o del Estado

La Ley Federal de Entidades Paraestatales determina en el artículo 40 que los fideicomisos públicos que establezca la administración pública federal, organizados de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, cuyo propósito sea auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Se consideran áreas prioritarias para efectos legales las establecidas en los términos de los artículos 25, 26 y 28 Constitucionales, en particular las tendientes a satisfacer los intereses nacionales y las necesidades populares.

Al respecto, Miguel Acosta Romero afirma que: “el fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público

(previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público".¹⁸

A mayor abundamiento debemos entender al fideicomiso público como la entidad de la Administración Pública Paraestatal creada para un fin lícito y determinado, a efecto de fomentar el desarrollo económico y social a través del manejo de ciertos recursos que son aportados por el Gobierno Federal y administrados por una institución fiduciaria.

La estructura del fideicomiso público está formada por tres elementos, mismos que se señalan a continuación:

- a) Los fideicomisarios o beneficiarios;
- b) El fideicomitente, atribución que corresponde únicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y
- c) La fiduciaria, que puede ser cualquier institución o sociedad nacional de crédito.

Dentro de los fideicomisos que actualmente existen en nuestro país, se encuentran los siguientes:

- **FIDE** Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica
- **FIDENA** Fideicomiso para la Captación y Adiestramiento del personal de la Marina Mercante Nacional
- **FIVIDESU** Fideicomiso para la Vivienda y el Desarrollo Urbano

¹⁸ Acosta Romero, Miguel. "COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO PARTE GENERAL", Editorial Porrúa, tercera edición, México 2001, página 258.

Los **elementos del fideicomiso público** son:

A) El fideicomitente, que puede ser:

- a) El gobierno federal;
- b) Los Gobiernos de las Entidades Federativas, D.F., y
- c) Los Ayuntamientos en los Municipios.

Existe otra variante de los fideicomisos públicos, que son aquellos constituidos por entidades del sector paraestatal que tienen personalidad jurídica propia, por ejemplo, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social, etc., en cuyo caso, el fideicomitenete es el organismo público descentralizado y actúa por conducto de sus órganos de administración y representación.

Constituyen el patrimonio fiduciario el conjunto de bienes de las entidades antes mencionadas y que puede consistir en:

- a) Bienes del dominio público;
- b) Bienes del dominio privado;
- c) Bienes inmuebles;
- d) Bienes muebles;
- e) Dinero en efectivo;
- f) Subsidios; y
- g) Derechos.

Por efecto del fideicomiso, bienes señalados con antelación se transfieren al fiduciario para que con ellos realice el objeto y las finalidades que se pactan en el contrato respectivo.

1. El fiduciario

Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones de Crédito de Banca Múltiple o de Banca de Desarrollo.

Los fideicomisos públicos pueden tener por objeto lo siguiente:

- a) La inversión (se entiende que de fondos públicos);
- b) Manejo y administración de obras públicas;
- c) Prestación de servicios; y
- d) La producción de bienes para el mercado.

En los fideicomisos normales, la duración máxima de éstos es de 30 años, sin embargo, hace la salvedad la ley de que cuando sean instituciones de beneficencia o de orden público, su duración puede ser indefinida.

CAPÍTULO TERCERO

LA FACULTAD DE FISCALIZACIÓN EN LA FEDERACIÓN

3.1 CONCEPTO DE FISCALIZACIÓN

Actualmente existen diversas definiciones y conceptos respecto de lo que debe entenderse como fiscalización, sin embargo, utilizaremos las más apropiadas para nuestro trabajo.

La fiscalización en las haciendas públicas, se impone según unos por falta de confianza, pero más bien es por la necesidad de utilizar los bienes ajenos con prudencia, cuidar que el destino que se les asigne no se modifique, que su administración sea correcta, en suma, atribuir a esos bienes las directivas que el propietario o dueño les hubiera impuesto si los administrará él mismo.

Alfredo Adam Adam dice que la fiscalización “es la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley”.¹⁹

Analizando el contenido del concepto señalado, se observa que en términos generales explica todos los elementos importantes de lo que es la función de fiscalización, ya que el hecho de ser una acción, denota una serie de movimientos, trabajos, hacer o ejecutar determinados actos y provocar circunstancias. El evaluar y revisar las acciones realizadas supone la existencia de documentación, información, bienes, derechos, y obligaciones que deben quedar registradas para corroborar su existencia y realización. La evaluación y revisión se lleva a cabo mediante el estudio, análisis y evaluación de documentos, informes, procedimientos, hechos y operaciones.

¹⁹ Adam Adam, Alfredo, “LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO”. UNAM, 1ª edición, México 1986, página 7

En lo tocante a las acciones de gobierno, se entienden como las actividades que el representante de una nación ejecuta en razón de su existencia y que se traducen en la obtención de recursos necesarios para hacer frente a sus gastos, aplicándolos en forma congruente y eficiente a la prestación de servicios y apoyo a la comunidad que representa.

Por su parte, la veracidad y razonabilidad representan los requisitos mínimos que deben presentar las acciones de gobierno y que comprenden la autenticidad, la eficiencia y la eficacia.

Otra característica más de la fiscalización lo es, el apego a la ley y se refiere a que en todo gobierno los requisitos, mecanismos, instrucciones, mandatos y controles se deben encontrar plasmados y contenidos en la normatividad que rige a dicho Estado y que abarca leyes, reglamentos , decretos y acuerdos de carácter general.

Comúnmente los términos fiscalizador, control y controlador son considerados como sinónimos, pero la palabra control tienen una acepción más amplia que los otros dos y se aplica a las funciones específicas de vigilancia, verificación o comprobación de actos perjudiciales de los que tienen en a su cargo cualquier tarea de administración, y no sólo eso, sino se refiere también al control de las acciones de gobierno y dirección.

A mayor abundamiento el control consiste en verificar la realización efectiva y el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas, la eficiencia con que se efectuaron y la exactitud de su registro, si ocurren conforme al programa adoptado, y tiene por objeto señalar las faltas y los errores a fin de reparar y evitar su repetición.

El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española medularmente define el término control tanto como la inspección, fiscalización, intervención y como el dominio; mando, preponderancia. El primer sentido limitaría al "control" a lo que hoy en día llamamos la auditoría. Es realmente el segundo sentido de dominio o mando que describe en mejor forma el control interno gerencial dentro de los conceptos de la administración moderna²⁰. En conclusión se puede definir "control" en el ámbito gerencial, como "el proceso a través del cual las actividades de una organización se adaptan a un plan de acción deseado y dicho plan se acopla a las actividades de la organización". Aquí es importante subrayar la importancia de un plan de acción realista, simple y factible en vez de un plan teórico, sofisticado e inalcanzable que frecuentemente constituye el defecto principal al logro de resultados y casi siempre produce desperdicios de recursos. Por esto el plan tiene que adaptarse a la misión, objetivos y actividades de la empresa o entidad.

Para que el control funcione y se le perciba, es necesario:

- a) Establecerlo en forma sistematizada, es decir, que debe seguir un ordenamiento racional.
- b) Dotarlo de los elementos necesarios para su funcionamiento.
- c) Orientarlos hacia objetivos específicos, de manera que su efecto por la acción que produce pueda ser evaluado.

De acuerdo al Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental se entiende por control *el proceso que consiste en verificar, mediante revisiones periódicas o continuas, si todas las actividades fueron realizadas conforme al plan adoptado*. Si el caso lo requiere, se aplican las medidas correctivas necesarias o conducentes. Es también la medición, total o parcial de los resultados actuales y

²⁰ "DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA", REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Editorial Espasa-Calpe, vigésima primera edición, Madrid 1992.

pasados, en relación con los resultados actuales esperados, con el fin de corregir, mejorar o formular nuevos planes²¹.

Control no posee justificación alguna en el español y afirma que se cuenta con vocablos propios para traducirla y poderla matizar, en grado envidiable sosteniendo que lo adecuado es según el caso, emplear las expresiones, comprobación, fiscalización, registro, vigilancia, gobierno, predominio, supremacía, dirección guía, freno y regulación.

También se afirma que el campo de la función pública debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuidas por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.

A mayor abundamiento se entiende por control un nuevo examen de actos de una persona por otra expresamente autorizada, con objeto de establecer la conformidad de tales actos con determinadas normas o su correspondencia o proporción con determinados fines.

Faya Viesca por su parte, afirma que "el control del presupuesto se orienta a constatar que el Poder Ejecutivo esté cumpliendo con la decisión de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria. Si el Poder Ejecutivo se aparta de las autorizaciones presupuestarias de la Cámara fundamentalmente estaría violando una decisión netamente política. La segunda finalidad de control del presupuesto es financiera. Se trata de vigilar e impedir acciones presupuestarias de carácter dispendiosas, de desorden y corrupción además tiene la finalidad de cuidar no sólo la exacta y adecuada aplicación del gasto sino también verificar el cumplimiento de los programas consignados en el presupuesto con fundamento en lo dispuesto en los

²¹ "GLOSARIO TÉCNICO SOBRE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y CONTROL GUBERNAMENTAL", Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización, ASOFIS, México 1985, página 76.

artículos 13, 15, 17 y 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y otras disposiciones legales²².

Atendiendo a lo señalado con anterioridad, el término fiscalización denota la acción de fiscalizar que a su vez significa criticar y traer a juicio las acciones y obras de otro.

Las funciones de fiscalización o control del Estado, se extienden a todos los aspectos de la gestión financiera y patrimonial, lo que implica verificar el cumplimiento de los presupuesto, movimientos de entradas o ingresos, salidas o egresos, transferencias de fondos, títulos y valores, operaciones sobre la deuda pública, etc; es decir todo lo relacionado con recursos monetarios.

Para la eficacia de la fiscalización es necesario guiarse por principios jurídicos, económicos, contables y financieros, destacando la moral administrativa, así, el Estado debe ejercer su función fiscalizadora para que el servicio realizado pueda alcanzar los fines y no exceda los límites fijados para la satisfacción del interés público.

3.2 FORMAS DE FISCALIZACIÓN

En México tenemos la existencia de dos niveles de fiscalización del Gobierno Federal.

En primer lugar tenemos la fiscalización que se da por el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, y que es realizada por el órgano técnico de la H. Cámara de Diputados que antes era la Contaduría Mayor de Hacienda, y actualmente es la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, y cuya función primordial es

²² Faya Biseca, Jacinto., "FINANZAS PÚBLICAS", Editorial Porrúa, tercera edición, México 1996, página 273.

revisar la Cuenta Pública Federal que por ley presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo y que en consecuencia comprende toda la Administración Pública Federal, tanto la centralizada formada por Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica; y por la paraestatal, integrada por organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.

Por otro lado tenemos la fiscalización que se da dentro del mismo Poder Ejecutivo y realizada en forma directa por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que se apoya en los Órganos Internos de Control ubicados en cada una de las entidades y dependencias del Gobierno Federal, y cuya función primordial es revisar y ejercer control sobre las acciones que realizan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal tanto centralizada como paraestatal, fiscalizando la actuación de los servidores públicos que en ellos laboran.

La fiscalización que se realiza dentro del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se apoya en las Contralorías Internas ubicadas en las entidades y dependencias del Gobierno Federal. Este nivel de fiscalización se denomina interno del Poder Ejecutivo.²³

La función primordial de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos

²³ De conformidad con lo establecido en el decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, publicado en D.O.F. el 24 de diciembre de 1996, se modificó la relación laboral de los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, actualmente su designación y remoción está a cargo de la SECODAM.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el máximo ordenamiento del país y establece las bases para la expedición, promulgación y aplicación de todas las leyes y ordenamientos existentes en la República Mexicana. Este ordenamiento establece la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General dividido en dos cámaras; pero la de Diputados es la que se relaciona con la función de fiscalización, toda vez que cuenta con un órgano técnico denominado Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

3.3 SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

El Poder Ejecutivo ejerce un control sobre su propia administración, un autocontrol, que se manifiesta a grandes rasgos mediante la promulgación, publicación y ejecución de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las normas constitucionales y legales y vigilando la actividad de dicha esfera para que ésta cumpla con los presupuestos, planes y programas aprobados.

Su ámbito general lo constituye el denominado "Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental", que se encuentra en su planeación, organización y coordinación bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, como dependencia globalizadora.

Dentro de sus instrumentos de actuación, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cuenta, en su fase preventiva, con la figura de los delegados y subdelegados ante las Dependencias de la Administración pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados, y a los comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las Entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, que tienen la responsabilidad de evaluar políticas,

acciones, recursos, y de proponer medidas específicas para promover el mejoramiento en la gestión.

En la fase fiscalizadora del control, destacan las contralorías internas que cada entidad y dependencia pública deberá tener, mismas que actúan en cada Dependencia como contrapartes funcionales de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Como instrumentos complementarios, cuenta con las auditorías externas que se practican en todos los organismos públicos en forma permanente y selectiva por despachos de contadores públicos independientes. En la Contraloría practican auditorías directas que tienen como finalidad la verificación del cumplimiento de planes, programas y presupuestos y la evaluación de sus objetivos.

Esta Secretaría desempeña también el papel de ser un órgano sancionador ya que atiende y resuelve quejas y denuncias de los particulares, derivadas de la actuación y decisiones de los servidores públicos; también recibe, registra y fiscaliza las declaraciones patrimoniales al tener la obligación de recibir las, que de acuerdo a las leyes deben de presentar éstos.

3.3.1 ORGANIZACIÓN.

Al frente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de las unidades administrativas y órgano desconcentrado siguientes:

- Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública
- Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social
- Oficialía Mayor

- Unidad de Asuntos Jurídicos
- Unidad de Desarrollo Administrativo
- Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública
- Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal
- Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales
- Contraloría Interna
- Dirección General de Comunicación Social
- Dirección General de Auditoría Gubernamental
- Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social
- Dirección General de Atención Ciudadana
- Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial
- Dirección General de Inconformidades
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
- Dirección General de Administración}
- Dirección General de Informática
- Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (Órgano Desconcentrado)

Atento a lo anterior, para el tema que nos ocupa se indican de manera breve las funciones de las siguientes Unidades Administrativas:

La Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, impulsa la participación activa y corresponsable de la ciudadanía en las tareas de control y vigilancia de la acción gubernamental y promueve nuevos vínculos y canales de comunicaciones entre la sociedad y el gobierno.

La Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública promueve el establecimiento de un marco jurídico – administrativo dinámico, simplificado y moderno en el Gobierno Federal, asimismo diseña y aplica el sistema de control y evaluación gubernamental que se opera con el concurso de los Órganos de Control

Interno de las dependencias y entidades, de los delegados en las secretarías y los comisarios de las entidades. Es importante señalar, que los contralores internos y los responsables de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, son designados por el ciudadano Titular de la Dependencia y que las atribuciones que se les confieren, los faculta para sustanciar los procedimientos disciplinarios y aplicar las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Unidad de Desarrollo Administrativo apoya los procesos de descentralización, simplificación administrativa, adecuación de estructuras, mejoramiento continuo de métodos y procedimientos, dignificación y desarrollo del servidor público y construcción de nuevos esquemas de medición del desempeño.

La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales se ocupa de las funciones de administración del patrimonio inmobiliarios de los avalúos y justipreciaciones del Gobierno Federal.

Por su parte, las funciones de apoyo llevan a cabo las áreas de Asuntos Jurídicos, Contraloría Interna y Comunicación Social, así como la Oficialía Mayor que atiende los ámbitos de administración, informática, programación, presupuesto y organización.

3.3.2 FACULTADES

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 37 las facultades con que cuenta esta Dependencia, las cuales son:

- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

- Expedir las normas que regulan los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se refieren a las dependencias y entidades en sustitución a apoyo de sus propios órganos de control;
- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.
- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.
- Organizar y Coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las

investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

- Realizar, por sí la solicitud de la Secretaría de la Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;
- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como de los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Designar, a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;
- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y

comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la república, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrá el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;
- Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
- Informar periódicamente al Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;
- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo a las disposiciones aplicables;
- Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y

entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuera requerida;
- Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;
- Establecer las normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;
- Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;
- Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

- Administrar los inmuebles de propiedad federal cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;
- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;
- Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y
- Los demás que le encomiendan expresamente las leyes y reglamentos.

3.3.3 ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

De conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ésta designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, y fideicomisos públicos, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos.

Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados, las siguientes facultades:

- Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de ley, con excepción de las que deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la república, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Pública Federal y su Reglamento, así como la Tesorería de la Federación, conforme a lo dispuesto por la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, fincando cuando proceda los pliegos de responsabilidades a que hubiere lugar, salvo los que sean competencia de la Dirección General mencionada;

- Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos, y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que emitan los titulares de las áreas de responsabilidades;
- Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría, así como expedir las certificaciones de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control;
- Implementar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento; proponer las normas y lineamientos que al efecto se requieran, y vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la

Secretaría, así como aquellas que regulan el funcionamiento de la dependencia o entidad correspondiente a de la Procuraduría General de la República;

- Programar y realizar las auditorías, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo; informar periódicamente a la Secretaría sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, así como apoyar, verificar y evaluar las acciones en materia de desarrollo administrativo;
- Emitir, cuando proceda, la autorización a que se refiere la fracción XXIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el ámbito de la dependencia o entidad de que se trate, o de la Procuraduría General de la República.
- Recibir, tramitar y dictaminar, en su caso, con sujeción a lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate, o de la Procuraduría General de la República, a las que se les comunicará el dictamen para que reconozcan, si así lo determinan, la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y ordenar el pago correspondiente.
- Lo anterior, sin perjuicio de que la dependencia, entidad o la Procuraduría General de la República conozca directamente de la solicitud del particular y resuelvan lo que en derecho proceda;
- Coordinar la formulación de los anteproyectos de programas y presupuesto del órgano interno de control correspondiente, y proponer las adecuaciones que se requiera el correcto ejercicio del presupuesto;

- Denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público del propio órgano interno de control que el Titular de éste determine expresamente en cada caso, los hechos de que tengan conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, e instar al área jurídica respectiva a formular cuando así se requiera, las querellas a que hubiere lugar;
- Requerir a las unidades administrativas de la dependencia o entidad que corresponda o de la Procuraduría General de la República, la información necesaria cumplir con sus atribuciones, y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias, y
- Las demás que les atribuya expresamente el Titular de la Secretaría y aquéllas que les confieran las leyes y reglamentos a los órganos internos de control.

Atento a lo anterior y de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

Artículo 10. "Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna".

Del análisis al artículo en comento se desprende que existe una violación al mismo, en virtud de que al hablar de Control Gubernamental y reiterando lo que ya ha sido expuesto con antelación relativo a los órganos fiscalizadores, se observa que quién tiene las facultades de revisión y fiscalización en el Poder Ejecutivo de conformidad con lo señalado en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dependencia que a su vez revisa a las demás Secretarías de Estado que dependen del Poder Ejecutivo.

CAPÍTULO CUARTO

LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La Contaduría Mayor de Hacienda tiene su más remoto y claro antecedente en la institución denominada Tribunal Mayor de Cuentas creado por las Cortes Españolas en el año de 1453 y que tenía como función específica la fiscalización de las cuentas de la hacienda real. En el año de 1524 es creado el Tribunal Mayor de Cuentas de la nueva España, institución que tuvo como objetivo inicial la revisión de los gastos realizados en la expedición de Hernán Cortés.

El Tribunal Mayor de Cuentas subsiste hasta el año de 1824 en el que se expide la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que establece como facultad del congreso general el tomar anualmente las cuentas al gobierno federal. Con este antecedente, el 16 de noviembre de 1824 se expide el decreto Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, documento por el cual se suprime el Tribunal Mayor de Cuentas y de paso a la creación de lo que actualmente se conoce como Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico dependiente de la H. Cámara de Diputados, con funciones para examinar y glosar las cuentas de la hacienda y del crédito público. No fue sino hasta la Constitución de 1917 en que se introdujeron cambios y adiciones sustanciales, como son la obligación por parte de la H. Cámara de Diputados de revisar las cuentas públicas dentro del periodo de sesiones inmediato siguiente al año en que se refieren las misma, así como la facultad el Congreso de la Unión para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En este orden de ideas, la Constitución de 1917, respecto de las promulgadas en 1836 y 1857, establece modificaciones y adiciones que afectan la existencia y

facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda; como antecedente trascendental se puede mencionar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de fecha 31 de diciembre de 1936, la que fue abrogada por la actual Ley Orgánica promulgada el 18 de diciembre de 1978, que se complementa con el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda expedido el 14 de Mayo de 1980.

La forma de organización de la Contaduría Mayor de Hacienda se establece en el Art. 2º. de la Ley Orgánica de este órgano técnico, la cual manifiesta que al frente de este organismo estará uno Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, quien para realizar sus funciones será auxiliado por un Subcontador Mayor, los directores y subdirectores, jefes de departamento, auditores, asesores, jefes de oficina y de sección y los trabajadores de confianza y de base que se necesiten y se puedan contratar según lo permitido en el presupuesto de egresos de la Cámara de Diputados.

Por su parte en el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda se establecen en el artículo 2º., las diferentes direcciones, unidades administrativas y servidores públicos entre las cuales se repartirán las distintas atribuciones que tiene que desempeñar la Contaduría Mayor de Hacienda y que son las siguientes:

Contador Mayor de Hacienda

Subcontador Mayor de Hacienda

Dirección General Jurídica

Dirección General de Administración

Dirección General de Sistemas

Dirección General de Análisis de Investigación Económica

Dirección General de Auditoria de Ingresos al Sector Central

Dirección General de Auditoria de Egresos al sector Central

Dirección General de Auditoria al Sector Paraestatal

Dirección General de Auditoria de obra Pública

Dirección General de Evaluación de Programas

Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión
Dirección de Auditoría Interna

Bajo la coordinación de la Contaduría Mayor de Hacienda todas las Unidades Administrativas, antes señaladas, participan directamente en la formulación del informe previo y de resultados, a través de aportar los resultados de sus estudios, análisis y revisiones. Cada una de las unidades administrativas atiende a objetivos determinados, independientemente de que sus funciones se encuentran señaladas en el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Constitución de México establece la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, en el artículo 73, fracción XXIV, que como facultad del Congreso de la Unión, establece la expedición de la Ley Orgánica de este órgano.

Asimismo, en el artículo 74, al enunciar las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados dispone que dicha Cámara debe vigilar que las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda se desempeñen de manera correcta, además de que la Cámara de Diputados será la encargada de nombrar a los jefes de esa oficina y de revisar la cuenta pública que le sea entregada por la Contaduría mayor de Hacienda.

La Contaduría Mayor de Hacienda, como lo manifiesta su ley orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1979, es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que, como organismo superior de fiscalización, tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública Federal del Gobierno Federal y por lo tanto, debe verificar que todas las entidades del Gobierno Federal comprendidas en dicha cuenta, y que se enumeran en el artículo 2º. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, realicen sus operaciones con apego a las Leyes de Ingresos y a los presupuestos de Egresos de la Federación y cumplan con las disposiciones de las Leyes Generales de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública y demás ordenamientos a que dichas entidades deban atender.

La Contaduría Mayor de Hacienda debe verificar que dichas entidades hayan ejercido correctamente los programas aprobados y conforme a los montos establecidos que apliquen los recursos provenientes de financiamientos en la forma establecida por la ley y de esta manera la Contaduría Mayor de Hacienda elabore y rinda a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo de la cuenta pública, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la cuenta pública del Gobierno Federal y el informe sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal, el cual remitirá por medio de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción.

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

Para la realización de sus objetivos la Contaduría Mayor de Hacienda puede practicar las visitas, inspecciones, realizar las auditorías y revisar los libros y documentos que considere necesarios para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado con apego a las leyes establecidas para tal efecto, puede inspeccionar obras para verificar que las inversiones realizadas y los gastos que se autorizaron se hayan aplicado eficientemente y para el objetivo que fueron destinados. En caso de que se requiera de los auditores externos de las entidades, deberán presentar a la Contaduría los informes de las auditorías por ellos practicadas y hacer las aclaraciones que la Contaduría les quisiera requerir. Si de las revisiones, auditorías e inspecciones que la Contaduría realiza encuentra irregularidades que afecten a la Hacienda Pública, promoverá ante las autoridades competente el fincamiento de responsabilidades.

La profundidad con que se realiza la verificación de todas las entidades del Gobierno Federal por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda permite que la cuenta pública sea analizada posteriormente por parte de los diputados, pues tiene la posibilidad de obtener los datos que revelen si el ejercicio de dicho gasto se realiza con apego a las leyes de ingresos y al presupuesto de egresos de la federación y del Distrito Federal y también si tal gasto observó lo estipulado en la ley general de la deuda pública, y de la ley orgánica de la administración pública federal, y además disposiciones relacionadas con el horario público. Dicho análisis no se limitará a una sencilla verificación, pues se podrá auditar e interpretar la actividad financiera.

4.2 NATURALEZA JURÍDICA DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Con la finalidad de emprender una reforma profunda al esquema de control y supervisión de la gestión pública federal, que previera instrumentos más efectivos de la fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al Gobierno y un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de julio de 1999, el Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que entró en vigor al día siguiente de esa fecha, con lo cual se intenta fortalecer las facultades de la Cámara de Diputados en materia de revisión, vigilancia y fiscalización de la eficacia y transparencia en el uso de los recursos públicos.

De esta manera se crea la nueva entidad encargada de la Fiscalización Superior de la Federación, en los términos de las disposiciones constitucionales que a continuación se citan:

Se modificó la fracción XXIV del artículo 73 constitucional, a fin de ampliar el ámbito de la facultad legislativa del Congreso de la Unión a todas las leyes que

normen la gestión, control y evaluación del sector público federal, y no sólo para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, quedando como sigue:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad.

I a XXIII.

XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

XXV a XXX.”

Se mantiene la fracción II del artículo 74 constitucional, pero con distinta redacción, acorde con la función que tendría el órgano de la Cámara de Diputados que fungirá como enlace con la nueva entidad encargada de la fiscalización superior de la Federación.

Asimismo, se derogó la fracción III del artículo 74 constitucional toda vez que sus disposiciones regularían y mayor amplitud los aspectos que actualmente están previstos en el contenido normativo de dicha fracción, como es el caso de la adición al párrafo quinto de la fracción IV del mismo numeral, relativos a la fiscalización superior de la Federación y a la entidad encargada de llevarla a cabo.

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

I...

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

III... Derogada

IV... [...]

En términos del texto para el párrafo quinto de la fracción IV del artículo 74, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación estará en condiciones de revisar la Cuenta Pública de manera tal, que pueda detectar la discrepancia entre los ingresos y gastos, con los conceptos y partidas de los presupuestos de ingresos y de egresos.

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

[...]

Se adicionó una Sección V al Capítulo II del Título Tercero de la Ley Fundamental, en cuyo artículo 79 se regularían las nuevas estructura y funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Al respecto, los artículos transitorios del proyecto de Decreto regulan las modalidades necesarios para la entrada en vigor de las nuevas disposiciones.

De conformidad con lo señalado en la reforma, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Asimismo, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece en el artículo quinto que la fiscalización que realice la Auditoría Superior de la Federación se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y por lo tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma

de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

En este contexto y como parte fundamental de la Reforma del Estado, el 30 de julio de 1999 el Diario Oficial de la Federación publicó las reformas Constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión que dieron origen a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, con el objeto de revalorizar una de las funciones esenciales del Poder Legislativo.

Con altitud de miras y con sensibilidad hacia las expectativas de la sociedad, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación asume cabalmente sus responsabilidades en el proceso de rendición y revisión de la Hacienda Pública Federal.

La Entidad de Fiscalización Superior en México ha iniciado una etapa de transición fundamental, por los cambios que le impone la sociedad y por el imperativo de contar con mayores márgenes de autonomía, mayores atribuciones, mejores métodos de trabajo y cuadros técnicos de alta calidad.

Esta nueva entidad, consolida la función de control externo, también denominada *ex-post*, que el Poder Legislativo históricamente ha tenido en nuestro país, sobre los aspectos de ingresos, egresos y custodia y aplicación de fondos y recursos federales. Si bien las funciones de control legislativo siempre han existido, su delimitación ha evolucionado conforme a las necesidades de control exigibles, fundamentalmente, al Poder Ejecutivo.

**Comparativo del contenido de los artículos 73, 74, 78 Y 79 de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos**

| En vigencia hasta el día 30 de Julio de 1999 | En vigor a partir del día 31 de Julio de 1999 |
|---|--|
| <p>ART. 73. El Congreso tiene facultad para:</p> <p>I a XXIII...</p> <p>XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor</p> <p>XXV a XXX...</p> | <p>ART. 73. El Congreso tiene facultad para:</p> <p>I a XXIII...</p> <p>XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.</p> <p>XXV a XXX...</p> |
| <p>ART. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>I...</p> <p>II. Vigilar por medio de una comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.</p> <p>III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.</p> <p>IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>V a VIII...</p> | <p>ART. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>I...</p> <p>II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la Ley.</p> <p>III. Derogada</p> <p>IV...</p> <p>Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.</p> <p>V a VIII...</p> |
| Sección IV. | Sección IV. |

| | |
|---|---|
| <p>De la Comisión Permanente.</p> <p>ART. 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.</p> | <p>De la Comisión Permanente.</p> <p>ART. 78 Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.</p> <p>La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV; II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República; III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de Ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; IV. Acordar por sí, o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias; V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal; VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta; VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales. |
|---|---|

| | |
|---|---|
| | <p>empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la Ley disponga, y</p> <p>VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.</p> |
| <p>ART. 79. ...(El contenido de este artículo pasa a formar parte del artículo 78, como una adición de reforma)</p> | <p>Sección V. De la Fiscalización Superior de la Federación.</p> <p>ART. 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la Ley.</p> <p>Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:</p> <p>I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.</p> <p>También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.</p> <p>Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe: Si estos requerimientos no</p> |

fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este Artículo; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

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

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los

responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrán la intervención que señale la Ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La Ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su cargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la Ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la Ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el

| | |
|--|--|
| | <p>procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente Artículo.</p> |
| | <p>Transitorios</p> <p>PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los siguientes transitorios:</p> <p>SEGUNDO.- La entidad de fiscalización superior de la Federación iniciará sus funciones el 1° de enero del año 2000. La revisión de la Cuenta Pública y las funciones de fiscalización a que se refieren las fracciones I a IV del Artículo 79 reformado por este Decreto, se llevarán a cabo, en los términos del propio Decreto, a partir de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente al año 2001.</p> <p>La entidad de fiscalización superior de la Federación revisará la Cuenta Pública de los años 1998, 1999 y 2000 conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de este Decreto.</p> <p>Las referencias que se hacen en dichas disposiciones a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, se entenderán hechas a la entidad de fiscalización superior de la Federación.</p> <p>TERCERO.- En tanto la entidad de fiscalización superior de la Federación no empiece a ejercer las atribuciones a que se refiere este Decreto, la Contaduría Mayor de Hacienda continuará ejerciendo las atribuciones que actualmente tiene conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución, su Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables vigentes hasta antes de la entrada en vigor del presente Decreto.</p> <p>Los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda no serán afectados en forma alguna en sus derechos laborales con motivo de la entrada en vigor de este Decreto y de las leyes que en</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>consecuencia se emitan.</p> <p>Una vez creada la entidad de fiscalización superior de la Federación, todos los recursos humanos, materiales y patrimoniales en general de la Contaduría Mayor de Hacienda, pasarán a formar parte de dicha entidad.</p> <p>CUARTO.- El Contador Mayor de Hacienda será titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación hasta el 31 de diciembre de 2001; podrá ser ratificado para continuar en dicho cargo hasta completar el periodo de ocho años a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución.</p> |
|--|--|

La importancia que reviste la nueva Entidad de Fiscalización radica en cinco características principales:

- A) La autonomía técnica y de gestión del nuevo órgano.
- B) La cobertura explícita sobre el control extendido a los poderes de la unión, incluyendo la aplicación de recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.
- C) Las facultades de revisión domiciliaria, y de imposición de sanciones administrativas, así como la gestión de procedencia para otro tipo de delitos.
- D) La extensión del control hacia los aspectos de evaluación de la gestión pública y de los programas asociados a su desempeño.
- E) Los cambios en la periodicidad de la información –semestral– para evaluar resultados y corregir situaciones de excepcionalidad.

El desarrollo de la nueva función reguladora del Legislativo, enfrenta nuevas tareas que significan un reto para el desarrollo propio de la nueva entidad; la autonomía técnica y de gestión otorgada a ella le permite manejarse con una gran

capacidad estratégica y flexible que le permita estar pendiente del cumplimiento de las orientaciones comprometidas para el ejercicio del gasto público.

La nueva entidad deberá desarrollar una capacidad innovadora y técnica que pudiera estar apoyada por otros órganos técnicos de la H. Cámara de Diputados como es el caso de los aprobados en su nueva Ley Orgánica en materia de estudios legislativos, económico-financieros y de capacitación profesional para los servidores públicos, con los cuales se pudiera precisar los aspectos asociados al desarrollo nacional y se pudiera fortalecer, a la par, las capacidades profesionales y técnicas del personal encargado de las auditorías y la evaluación del desempeño de la gestión pública, con un énfasis muy marcado a los intereses del Poder Legislativo.

4.3 ORGANIZACIÓN DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

De conformidad con lo establecido en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000, al frente de la Auditoría Superior de la Federación habrá un Auditor Superior de la Federación designado conforme a lo previsto por el párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara.

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

Atento a lo anterior, el Auditor Superior tendrá entre sus atribuciones las siguientes:

- a) Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y demás personas físicas y morales.
- b) Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la auditoría Superior de la Federación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal.
- c) Administrar los bienes y recursos a cargo de la Auditoría Superior de la Federación y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la entidad, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 134 Constitucional, sus leyes reglamentarias y a lo previsto en la Ley General de Bienes Nacionales; así como gestionar la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles del dominio público de la Federación, afectos a su servicio.
- d) Expedir, de conformidad con lo establecido en esta ley y sujeto a la ratificación de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, en la 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, debiendo ser publicado dicho reglamento interior en el Diario Oficial de la Federación.
- e) Ser el enlace entre la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de la Cámara.
- f) Solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y a las personas físicas y morales la información que con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública se requiera.

- g) Ejercer las atribuciones que correspondan a la Auditoría Superior de la Federación en los términos de la Constitución, del proyecto de Ley y su Reglamento.
- h) Presentar denuncias y querrelas en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en los casos de presuntas conductas delictivas de servidores públicos y en contra de particulares cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran implicar la comisión de un delito relacionado con daños al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, así como denuncias de juicio político de conformidad con lo señalado en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, los Auditores Especiales, tendrán de igual forma atribuciones, entre las cuales se señalan las siguientes:

- a) Planear, conforme a los programas aprobados por el Auditor Superior, las actividades relacionadas con la revisión de la Cuenta Pública y elaborar los análisis temáticos que sirvan de insumos para la preparación del Informe de Resultados de la revisión de la Cuenta Pública.
- b) Requerir a las entidades fiscalizadas y a los terceros que hubieren celebrado operaciones con aquéllas, la información y documentación que sea necesaria para realizar la función de fiscalización.
- c) Ordenar y realizar auditorías, visitas e inspecciones a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales conforme al programa aprobado por el Auditor Superior de la Federación.

- d) Formular las recomendaciones y los pliegos de observaciones que deriven de los resultados de su revisión y de las auditorías, visitas o investigaciones, las que remitirá a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales.
- e) Instruir los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio estimable en dinero que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, conforme a los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables.
- f) Recabar e integrar la documentación y comprobación necesaria para ejercitar las acciones legales en el ámbito penal que procedan como resultado de las irregularidades que se detecten en la revisión, auditorías o visitas que se practiquen.
- g) Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades en que incurran los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

4.4 FACULTADES DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, dio origen a la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, dicho acierto histórico posibilita la actuación de este H. Órgano técnico, auxiliar del Poder Legislativo, dotándolo de autonomía técnica, de gestión, material y financiera, indispensables para verificar e informar con oportunidad a la ciudadanía, respecto de la fiabilidad de la rendición de la cuenta pública y la medida en que los programas y

acciones gubernamentales cumplen con su cometido social, así como de las irregularidades y la falta de probidad o transparencia en la gestión pública.

Aunado a lo anterior fue publicada el día 29 de diciembre del 2000 en el Diario Oficial de la Federación la Ley de fiscalización Superior de la Federación, la cual es de orden público y tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior.

Dentro de la ley antes señalada se enuncian las atribuciones con que cuenta la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación entre las cuales se encuentran las siguientes:

- a) Establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera, verificando que ambos sean presentados, en los términos de esta Ley y de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector público;
- b) Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales y las características propias de su operación;
- c) Evaluar el informe de Avance de Gestión Financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos;
- d) Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el

presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos;

- e) Verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes, además con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;
- f) Verificar que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes General de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias;
- g) Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los Poderes de la Unión y entes públicos federales se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados.
- h) Solicitar, en su caso, a los auditores externos copias de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas;
- i) Requerir, en su caso, a terceros que hubieran contratado, bienes o servicios mediante cualquier título legal con los Poderes de la Unión y entes públicos federales y, en general, a cualquier entidad o persona pública o privada que haya ejercido recursos públicos, la información relacionada con la

documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes;

- j) Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Por lo que hace a la información relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva a que aluden los artículos 27 y 28 y la prohibición a que se refiere la fracción III del artículo 80 de esta Ley;

La Auditoría Superior de la Federación sólo tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado o que deba mantenerse en secreto, cuando esté relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, y tendrá la obligación de mantener la misma reserva o secrecía hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan en el informe del resultado.

- k) Fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;
- l) Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales;
- m) Efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones,

sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos;

- n) Formular pliegos de observaciones, en los términos de esta Ley;
- o) Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes;
- p) Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado tratándose de las situaciones excepcionales que determina esta ley;
- q) Conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración que se imponga en contra de las resoluciones y sanciones que aplique, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas;
- r) Concertar y celebrar convenios con las entidades federativas, con el propósito de dar cumplimiento al objeto de esta Ley;
- s) Elaborar estudios relacionados con las materias de su competencia y publicarlos;
- t) Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con sus atribuciones, y
- u) Las demás que le sean conferidas por esta Ley o cualquier otro ordenamiento.

El artículo 45 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, señala las atribuciones con que cuenta la Auditoría Superior de la Federación para el caso de que como resultado de las auditorías practicadas se detecten irregularidades en perjuicio al erario federal, a saber:

Artículo 45.- Si de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a:

- a) Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas;
- b) Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;
- c) Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- d) Presentar las denuncias y querellas, a que haya lugar , y
- e) Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

Una vez expuesto lo anterior podemos resumir que la entidad de fiscalización superior de la Federación cuenta entre sus atribuciones actuales, con las siguientes:

- a) Autonomía técnica y de gestión
- b) Independencia en el manejo de recursos humanos, materiales y financieros
- c) Desarrolla auditorías de desempeño
- d) Fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos, cuando de la revisión o auditoría se desprende un daño patrimonial
- e) Se amplían sus atribuciones al extender sus revisiones a órganos autónomos como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Universidades, entre otros.

CONCLUSIONES

Una vez concluido el desarrollo del presente trabajo, llegamos a las siguientes conclusiones:

PRIMERA. La reforma Constitucional concede a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación independencia en el manejo de sus recursos humanos, materiales y financieros, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; con el objeto de estar pendiente del cumplimiento de los objetivos determinados en el ejercicio del gasto público.

SEGUNDA. Al crearse la nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, el trabajo técnico de la misma se podrá realizar libre de cualquier presión u orientación de carácter político o institucional, anteponiendo la legalidad y los intereses de la ciudadanía en general, para lograr así su confianza en la rendición de cuentas.

TERCERA. Con la reforma Constitucional y la creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, no solamente se harán auditorías sobre los aspectos financieros, de comprobación y justificación del gasto, sino que las revisiones se extenderán hacia los programas que desarrolla el gobierno; para conocer e informar: si cumple con sus objetivos; si están dando el servicio que se propusieron ofrecer; si se terminaron en tiempo los programas planteados y sobre otros aspectos que tienen que ver con la calidad del servicio y con el número de beneficiarios, éstas son las denominadas auditorías de desempeño.

CUARTA. La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación podrá practicar revisiones a organismos autónomos como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Universidades, entre otros.

QUINTA. Derivado de la creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, ésta puede verificar las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos; y que las mismas sean de conformidad con lo establecido en la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás leyes fiscales y disposiciones legales y administrativas aplicables.

SEXTA. Otro de los logros obtenidos por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, es que la misma puede directamente determinar los daños y perjuicios que afectan a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente responsabilidades administrativas e imponer las sanciones pecuniarias respectivas a los responsables.

SÉPTIMA. Aunado a lo establecido en el párrafo inmediato anterior, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, puede promover directamente las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como presentar las denuncias y querellas que considere procedentes.

OCTAVA. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo actualmente cuenta con facultades de revisión, para ejercerlas sobre las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada y que dependen del Poder Ejecutivo; dichas facultades se considera que no deberían existir en virtud de que, es conveniente que como órgano fiscalizador sea aquel quien tenga autonomía técnica y de gestión como lo es la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación; y no que cuente con una relación directa con las dependencias a quien debe fiscalizar.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. "COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO PARTE GENERAL", Editorial Porrúa, tercera edición, México 2001.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel y otros. "LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL", Editorial Porrúa, cuarta edición, México 1999.
3. ADAM ADAM, Alfredo. "LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO", UNAM, primera edición, México, 1986.
4. BATIZA, Rodolfo. "EL FIDEICOMISO TEORÍA Y PRÁCTICA", Editorial JUS, séptima edición, México, 1995.
5. CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. "DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO", Tomo I y II, Cárdenas Editor y Distribuidor, primera edición, México 2000.
6. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO I", Editorial Limusa, segunda edición, México 2000.
7. FAYA VISCA, Jacinto. "FINANZAS PÚBLICAS", Editorial Porrúa, tercera edición, México, 1996.
8. FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. "DERECHO ADMINISTRATIVO", UNAM, Editorial McGraw-Hill, primera edición, México 1997.
9. FRAGA, Gabino. "DERECHO ADMINISTRATIVO", Editorial Porrúa, vigésima novena edición, México. 2000.
10. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. "INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO", Editorial Porrúa, quincuagésima segunda edición, México, 2001.
11. MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. "INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO", Editorial Porrúa, primera edición, México 1994.
12. SERRA ROJAS, Andrés. "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo I, Editorial Porrúa, décimo tercera edición, México 1999.

13. "DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO" INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, Editorial Porrúa, sexta edición, México 1993.
14. "DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA". REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Editorial Espasa-Calpe, veigésima primera edición, Madrid, 1992.
15. "GLOSARIO TÉCNICO SOBRE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y CONTROL GUBERNAMENTAL". Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización, ASOFIS, México, 1985.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Reglamento.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y Reglamento.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Código Fiscal de la Federación.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Contratoría y Desarrollo Administrativo.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

- Reglamento Interior de la Secretaría de Energía.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.
- Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda.