



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**  
Facultad de Estudios Superiores  
Acatlán



“CRITICA DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y  
LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO”

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**MARTÍN PINEDA RUÍZ**

ASESOR DE LA TESIS: LIC. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO

NAUCALPAN, EDO. DE MÉXICO,

m344272



A mis Padres:

Fausto Martiniano Pineda Sánchez y  
Herminia Ruíz Sánchez.

Por darme todo el amor, cariño y comprensión no solo durante el transcurso de mi carrera profesional sino por todos los años transcurridos desde que estuve en el seno materno hasta nuestros días. No sé si pueda recompensar todos los desvelos y preocupaciones que llegaron a sufrir por mi culpa, ni tampoco sé la manera de hacerlo, pero si sé dar las gracias a Dios por la bendición de tener unos Padres tan bondadosos, sencillos y amorosos. Los quiero mucho y los seguiré queriendo por siempre.

Papá:

Gracias por toda la paciencia que has tenido y por enseñarme con el ejemplo a ser un hombre de bien y por mostrarme el gran hombre que eres.

Mamá:

Gracias por todo el amor que incondicionalmente me has ofrecido y espero que con este trabajo logre pagar un poco de esa fe y confianza que siempre me has tenido.

Autorizo a la Secretaría de esta institución de la UNAM a disponer en todo momento e ingreso el contenido de mi trabajo resupcional.

NOMBRE: MARTIN PINEDA RUIZ

FECHA: 20-MAYO-2005

FIRMA: [Firma manuscrita]

A la Universidad Nacional Autónoma de México,  
Facultad de Estudios Superiores Acatlán:

Gracias por haberme brindado uno de los más grandes tesoros que albergan tus entrañas, el conocimiento, mismo que guardare y cultivare por el resto de mi vida, para hacer honor a los principios que me inculcaste y que son propios a mi nueva profesión.

A Todos mis Profesores:

Que fueron la base principal para mi formación profesional y a quienes guardo gran respeto, Gracias.

Al Lic. Alfredo Pérez Montaña:

Gracias por ser mi Asesor en este trabajo tan importante en mi superación profesional.

# **CRITICA DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO**

## **INDICE**

### **INTRODUCCIÓN.**

### **CAPITULO I**

1. La Fiscalización.
  - a) Concepto.
  - b) Que es la Fiscalización.
2. La Fiscalización Superior.
  - a) Concepto.
  - b) Por qué se le denomina Superior
3. Tipos de Fiscalización en México.
  - a) La Auditoría Superior de la Federación.
  - b) La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
  - c) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
4. Organismos Superiores de Fiscalización en el Mundo.

### **CAPITULO II**

1. Organización del Estado Mexicano.
  - a) Gobierno.
  - b) Gobierno Federal.
    - i. Concepto.
  - c) Teoría del Órgano y Sistemas Orgánicos.
    - i. Centralización.
    - ii. Descentralización.
    - iii. Desconcentración.
  - d) Administración Pública Federal en México.
    - i. Administración Pública Centralizada.
    - ii. Administración Pública Paraestatal.
2. Actividad Financiera del Estado.
  - a) El Presupuesto en México.
  - b) Presupuesto de Ingresos.
  - c) Presupuesto de Egresos.
  - d) La Contabilidad Pública.
3. Marco Jurídico de las Finanzas Públicas.

### **CAPITULO III**

1. Antecedentes Históricos de la Fiscalización Superior en México.
2. La Auditoría Superior de la Federación.



- a) Visión Estratégica de la Auditoría Superior de la Federación.
  - b) La Revisión de la Cuenta Pública.
  - c) La Cuenta Pública.
  - d) La Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública.
  - e) Los Informes Previo y de Resultados.
  - f) Principios Éticos y Reglas de Conducta.
3. Las Auditorías.
  4. De la Determinación de Daños y Perjuicios y del Fincamiento de Responsabilidades.
    - a) Determinación de Daños y Perjuicios.
    - b) Fincamiento de Responsabilidades Resarsitorias.
    - c) Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarsitorias.

#### **CAPITULO IV**

1. Consideraciones Generales de la Fiscalización Superior.
2. Independencia de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.
  - a) Independencia de sus Miembros y Funcionarios.
  - b) Independencia Financiera
  - c) Relación con la Cámara de Diputados.
  - d) De la Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.
3. Facultades y Competencia Constitucional de la Entidad de Fiscalización Superior.
  - a) Facultad de Investigación.
  - b) Facultad de Ejecución de las Verificaciones de Control de las Entidades de Fiscalización Superior.
  - c) Métodos de Control y Procedimientos.
  - d) Personal de Control.
  - e) Rendición de los Informes.
  - f) Competencia Especificada en la Constitución.
  - g) Contratos Públicos y Obras Públicas.
  - h) Empresas con Participación del Estado.
  - i) Control de Instituciones Subvencionadas.
4. La Rendición de Cuentas.

#### **CONCLUSIONES.**

#### **BIBLIOGRAFÍA.**

## INTRODUCCIÓN

El tema central de esta investigación, fiscalización superior y la rendición de cuentas, ha sufrido cambios en nuestro país, como de igual manera ha obtenido un gran interés por sus dos grandes vertientes, esto es, la evaluación y la revisión del desempeño de la Administración Pública Federal dentro del marco de la legalidad, sin embargo, debido a la diversidad de funciones y atribuciones con los que cuenta la entidad superior de fiscalización de la Federación, institución encargada de desempeñar dichas atribuciones, no existe en nuestro país, una conciencia sobre la fiscalización superior y la rendición de cuentas, es decir, un conocimiento exacto y reflexivo sobre la fiscalización de la gestión financiera del Estado, por lo que en este trabajo se pretende dar una visión de conjunto, sobre este órgano fiscalizador y las labores que realiza, su ubicación respecto a los Poderes de la Unión, el control que ejerce sobre la Administración Pública, sus tareas de revisión de la Cuenta Pública, el marco normativo que la sustenta y la importancia a nivel Institucional.

En el primer capítulo examinaremos los diferentes criterios que dan diversos autores sobre lo que consideran que es la fiscalización, su concepto y marco jurídico de aplicación. Asimismo daremos un vistazo a los diferentes tipos de fiscalización que se efectúan en nuestro país, así como en otras partes del mundo, desde el punto de vista del derecho comparado, por lo que mencionaremos a las instituciones más importantes que practiquen algún tipo de fiscalización relacionado con el tema principal de este estudio.

El fin del capítulo segundo será señalar y distinguir las diferentes partes de la organización del Estado Mexicano, su actividad financiera y su marco jurídico, sus elementos y principios, queda aclarar que siendo la gestión pública el ámbito de la competencia de la Auditoría Superior de la Federación, es requisito obligatorio saber y conocer con exactitud los engranajes que mueven todo este aparato llamado Administración Pública, pues de lo contrario se correría el riesgo de divagar sobre el tema que nos atañe. Por consiguiente veremos la forma de gobierno del Estado mexicano, sus órganos y sistemas orgánicos, su actividad financiera (Presupuesto de Ingresos, Egresos y Contabilidad Pública), así como el marco jurídico en donde encuentra sus facultades, atribuciones y asta sus limitaciones desde un punto de vista crítico.

Para el capítulo tercero, estudiaremos la evolución histórica de la fiscalización superior y la rendición de cuentas en México, particularmente hablando de la Auditoría Superior de la Federación, de los cambios que a tenido desde que surgió como Tribunal de Cuentas, constituido por las cortes Españolas en 1453 hasta nuestros días.

Así de esta forma revisaremos la estructura orgánica de la Auditoría Superior de la Federación; marco jurídico; facultades, atribuciones y objetivos perseguidos por la misma.

También estudiaremos los diferentes tipos de auditorías que practica la Auditoría dentro del campo de sus atribuciones y la facultad que tiene conferida para determinar daños y perjuicios; así como el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y el procedimiento que utiliza para imponerlas.

En el cuarto capítulo, distinguiremos las consideraciones generales más importantes de la fiscalización superior como son la independencia de las entidades superiores de fiscalización, tanto en su gestión como en lo personal, refiriéndome en este punto a la independencia de sus miembros en la toma de sus decisiones que deben de ser siempre objetivas y profesionales.

También aclararemos la relación que lleva la Auditoría con la Cámara de Diputados y la forma en la que se comunican entre si, pues si bien es cierto que la auditoría tiene autonomía de gestión, no deja de ser por ello órgano técnico de la Cámara de Diputados.

Analizaremos también las facultades y competencias constitucionales de esta entidad superior de fiscalización y los límites de su competencia.

Y por último punto daremos una pequeña exposición de lo que significa la rendición de cuentas y su gran importancia en el crecimiento de las instituciones democráticas de nuestro país, pues el impulso al desarrollo nacional, depende en gran medida de la buena realización de las actividades del Estado, la cual necesita un gran número de recursos económicos, los cuales obtiene, administra y aplica de acuerdo con planes y programas elaborados previamente.

Por lo que el gobierno, como promotor de la buena gestión financiera, debe contar con una entidad superior de fiscalización, para comprobar el debido ejercicio presupuestario previamente gastado, para determinar las obligaciones y en su caso las responsabilidades de los servidores públicos encargados del manejo de los ingresos y egresos públicos.

Esta actividad de control externo, cumplirá una función instrumental, toda vez que por si misma no tiende a la satisfacción de necesidades colectivas, sino que representa una condición indispensable para el buen desarrollo de la actividad financiera del Estado.

Todo esto bajo el principio de que los fondos que proceden del pueblo sean administrados por los que nos gobiernan, con sumo cuidado y orden, que se dé al pueblo cuenta de cómo y en que se gastan y que se busque en el gasto la mayor utilidad en la consecución de los objetivos que se persiguen.

## CAPITULO I

### 1. LA FISCALIZACIÓN.

Existen diversos conceptos de lo que debe entenderse como fiscalización, así que vamos a hacer una interpretación de lo que autores, diccionarios y textos sobre la materia han considerado como tal, para obtener la esencia de lo que la función misma maneja y opera, especialmente en nuestro país.

#### a) Concepto.

Fiscalizar- es según el Diccionario para Juristas, criticar y traer a juicio las obras o acciones de otro. // Fig. Revisar, inspeccionar, cuidar, vigilar, estar al tanto, seguir de cerca.<sup>1</sup>

La anterior definición a pesar de ser muy exacta, no muestra la complejidad y magnitud de la función fiscalizadora, así que buscaremos otra definición.

Para Alfredo Adam Adam, 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".<sup>2</sup>

Al analizar el contenido de este concepto, encontramos elementos que hay que distinguir para poder entender mejor el sentido de lo que la función fiscalizadora comprende, así que los desglosaremos a continuación:

Encontramos que la función fiscalizadora es la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de un organismo considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley. Y sus aspectos importantes son;

- Motivar una acción, es decir, el hecho de hacer o ejecutar una serie de movimientos, ejercicios o trabajos.
- Evaluar y revisar; para que existan estas acciones debe suponerse la existencia de documentación, información, bienes, derechos y obligaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, así como sistemas y mecanismos por medio de los cuales se realizarán las cosas, ya que estas acciones no pueden ejercitarse si no hay existencia física y material de algo que pueda traducirse en documentos gráficos.

Pero hay que recordar, que la medición de la actuación de una empresa, institución, sección de gobierno, o cualquier organismo,

---

<sup>1</sup> Palomar de Miguel, Juan, "Diccionario para Juristas", Ediciones Mayo, México, 1981.

<sup>2</sup> Adam Adam, Alfredo, "La Fiscalización en México", UNAM, México, 1986, Pág. 7.

está en la justificación de sus operaciones y esto no quiere decir simplemente que todas las operaciones estén respaldadas completamente por documentos, sino que la operación en su origen haya obedecido a una finalidad específica para solucionar un problema de la administración, con relación a los objetivos.

➤ La evaluación y revisión, pueden llevarse a efecto mediante el estudio, análisis y evaluación de documentos e informes; sistemas, mecanismos y procedimientos; hechos y operaciones; acciones de gobierno.

Debe entenderse como acciones de gobierno, aquellas actividades que el representante de una nación ejecuta en razón de su existencia y que pueden resumirse en; obtención de ingresos y recursos necesarios para hacer frente a sus funciones; administración y ejercicio de dichos recursos, aplicándolos en forma congruente y eficiente a la prestación de servicios a la comunidad que representa.

➤ Veracidad y razonabilidad, estos conceptos representan los requisitos mínimos que deben atenderse en las acciones de gobierno y comprenden la autenticidad, eficiencia y eficacia.

➤ Apego a la ley, al respecto conviene rescatar que en todo gobierno los requisitos, mecanismos, instrucciones, mandatos y controles, se encuentran plasmados y contenidos en una normatividad que abarca leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de carácter general y particular, los que se complementan con ordenamientos expedidos de forma interna por todos los órganos que integran el gobierno federal y que en conjunto surgen con apoyo en el máximo ordenamiento de nuestro país; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En España, encontramos que son funciones del Tribunal de Cuentas la fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos<sup>3</sup>. Tiene atribuidas, por tanto, dos funciones: fiscalizadora y jurisdiccional, y su definición de la función fiscalizadora es:

---

<sup>3</sup> El Tribunal de Cuentas de España, es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus estatutos. Ejerce sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico. Y su función fiscalizadora se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

## I. Concepto

Es una función externa, permanente y consuntiva, y se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.

Su ámbito de aplicación, desde un punto de vista subjetivo recae sobre todo el sector público, el cual, en España a estos efectos, está integrado por la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, los Organismos autónomos, así como por las Sociedades estatales y Entidades Públicas. Además, le corresponde fiscalizar al Tribunal de Cuentas las subvenciones, créditos, avales y otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas. Desde un punto de vista objetivo afecta toda la actividad económico-financiera de dicho sector público.

Por lo tanto, la Fiscalización es un examen estructurado de registros o búsqueda de evidencia, con el propósito de sustentar una evaluación, recomendación u opinión profesional con respecto a, la consistencia de los sistemas de información y control, la eficiencia y efectividad de los programas y operaciones, el fiel cumplimiento de los reglamentos y políticas prescriptos y/o la razonabilidad de los estados financieros e informes de rendimiento que pretenden revelar las condiciones actuales y los resultados de pasadas operaciones de un organismo o programa.

Y los objetivos perseguidos son; determinar la razonabilidad de la información financiera generada por el ente auditado, establecer si se ha cumplido con la normatividad aplicable, comprobar si los recursos públicos se han utilizado en forma económica y eficiente, determinar el grado en que se han alcanzado los objetivos previstos y promover mejoras en los sistemas administrativos y financieros.

### **b) Pero que es la Fiscalización**

La Fiscalización en el derecho subjetivo, es una garantía esencial de los derechos económicos y tiene sus principios entroncados con los que se clasifican como garantías sociales.

La historia de los Derechos del Hombre, en el ámbito de lo económico y social, a transcurrido ligada a la historia de las instituciones de control, de fiscalización, de las que constitucionalmente se llaman en el mundo, Tribunales de Cuentas, Contadurías de Cuentas, Contralorías, Auditorías, Consejos de Cuentas, Entidades Superiores de Fiscalización, etc.

Dichas instituciones son el reflejo y el medio de los valores, principios y derechos que han contribuido a guardar la primicia fundamental de que "los fondos que proceden del pueblo sean administrados por los que gobiernan, con sumo cuidado y orden", que se dé cuenta de cómo y en qué se gastan, y que se busque en el gasto la mayor utilidad en la consecución de los objetivos que se persiguen. Y por ello, todas las grandes organizaciones deben ser hechas responsables del manejo adecuado de los recursos que se les confían, si han de cumplir con las obligaciones a su cargo.



## 2. LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR.

### a) Concepto.

En el derecho mexicano encontramos plasmada en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la definición de lo que es la fiscalización superior:

Artículo 2.- Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

Fracción XI.- Fiscalización Superior: facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo el Informe de Avance de Gestión Financiera, a cargo de la Cámara.

Pero en una concepción generalizada mundialmente, la fiscalización superior se entiende.

"Como la acción de vigilar y evaluar la gestión gubernamental, considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la Ley".<sup>4</sup>

Todas o casi todas las naciones del mundo, sin distinción de regímenes políticos, tienen instituidos órganos técnicos, encargados de vigilar y evaluar la acción administrativa, económica y financiera de sus gobernantes; en razón del derecho que tienen los ciudadanos de conocer el origen y destino de los fondos de la Hacienda Pública, en cuya formación han participado como contribuyentes.

Estos órganos técnicos aunque reciben diferentes denominaciones en todo el mundo se les conoce como instituciones fiscalizadoras superiores, mismas que tienen a su cargo ejecutar la acción de fiscalizar la gestión financiera o gubernamental (como lo indica la Ley de Fiscalización Superior de la Federación); y encuentran su común justificación en la necesidad de controlar la gestión de las instancias administrativas, con objeto de cerciorarse de su legalidad y racionalidad económica, comprobando su adecuación a los respectivos presupuestos y el grado de cumplimiento de los planes o programas contenidos en ellos.

Por gestión financiera se debe entender, la actividad del los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados, en el periodo que corresponde a una Cuenta Pública, sujeta a la revisión posterior de la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación, a

---

<sup>4</sup> ASOFIS, II Reunión Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental, 16 de noviembre de 1984, México, D.F., Pág.5.

fin de verificar que dicha gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados (artículo 2, fracción VII de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

Hay que recordar que en un régimen de Gobierno Republicano, Federal y Democrático como el nuestro, se encontrara el sector público conformado por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en sus tres niveles de gobierno que son; el Federal, Estatal y Municipal y la función fiscalizadora centra su atención principalmente en uno solo de los poderes, el Ejecutivo en razón de ser este el que tiene a su cargo la función de administrar los fondos públicos para poder ejecutar los programas y acciones de gobierno.

#### **b) Por qué se le denomina superior**

A este tipo de fiscalización, se le denomina superior por que su ámbito de aplicación se extiende a todo el sector público en su conjunto y porque se realiza desde fuera del Poder Ejecutivo que es básicamente el ente a fiscalizar y puesto que es efectuada tradicionalmente en última instancia por el Poder Legislativo<sup>5</sup>, este carácter externo la distingue de la fiscalización interna que es la que tiene implementada el Poder Ejecutivo<sup>6</sup> dentro de su marco de actuación, estos tipos de control coexisten en la Administración Pública Federal.

---

<sup>5</sup> En México la realiza la Auditoría Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, el H. Congreso de la Unión.

<sup>6</sup> En México esta función esta a cargo de la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública.

### 3. TIPOS DE FISCALIZACIÓN EN MÉXICO.

En México se puede definir la existencia de tres tipos de fiscalización en el Gobierno Federal que se dan por separado; no se pretende profundizar en el estudio de cada una de ellas en este capítulo, pero daremos a continuación una explicación breve y concisa de cada una.

Los tres tipos de fiscalización, identificados son:

= La Fiscalización que se da por el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, por medio del órgano técnico del H. Cámara de Diputados, llamada Auditoría Superior de la Federación. Este nivel de fiscalización es equiparable a una auditoría externa del Poder Ejecutivo.

La función primordial de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), es la revisión de las Cuentas Públicas que por ley presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, en consecuencia, comprende toda la Administración Pública Federal, por lo que las entidades fiscalizadas serán; los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales (artículo 2 fracción VI, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

El hecho de que la revisión practicada por la ASF, se realice sobre la información contenida en la Cuenta Pública, implica que se efectuó sobre hechos pasados, es decir, es una revisión "a posteriori" o principio de anualidad<sup>7</sup>, por lo que un proceso que abarquen su ejecución dos o más ejercicios fiscales, solo podrá ser revisado y fiscalizado anualmente en la parte ejecutada precisamente en ese ejercicio, al rendirse la cuenta pública; lo mismo ocurrirá cuando el proceso se declare como concluido.

En conclusión, la fiscalización superior 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

---

<sup>7</sup> Artículo 74 fracción IV, Constitucional y 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Poderes de la Unión y de los entes públicos federales (artículo 5, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

= La Fiscalización que se da por el Poder Ejecutivo, realizada en forma directa por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)<sup>8</sup>, apoyada en contralorías internas ubicadas en la mayoría de las entidades y dependencias del Gobierno Federal. Este nivel de fiscalización es equiparable a una auditoría interna del Poder Ejecutivo.

La función principal de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, es la de revisar y ejercer un control sobre las acciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; tanto centralizada como paraestatal, vigilando la actuación de los funcionarios y empleados que la integran.

También tiene facultades para 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 regulen 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, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control interno, 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 remuneración 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.

---

<sup>8</sup> Ahora llamada Secretaría de la Función Pública.

Colaborar con la Auditoría Superior de la Federación, 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 aquellos que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando procedan del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas.

La revisión que lleva a cabo la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, pudiera considerarse como duplicatoria de las que lleva a efecto la Auditoría Superior de la Federación, sin embargo, esto no se da en virtud de que;

- Las acciones realizadas por el Gobierno Federal son de tal magnitud, que las dos instituciones no pueden abarcar la revisión total de las mismas.
- Los objetos de revisión son diferentes.
- Los momentos de revisión también son diferentes; la Auditoría Superior de la Federación, realiza sus intervenciones "a posteriori", y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, independientemente de que puede intervenir de manera "a posteriori", tiene facultad y oportunidad de intervenir en forma concomitante a la realización de las acciones de gobierno.

= La fiscalización que se da por el Poder Ejecutivo – realizada por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público –sobre los contribuyentes u obligados al pago de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables, siendo también responsable de vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, a través de diversas dependencias y entidades.

#### 4. ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACIÓN EN EL MUNDO.

Para conocer más sobre lo que es la fiscalización superior, veremos a continuación, varios organismos internacionales que marcan ciertas pautas a seguir en el desarrollo de la fiscalización superior, con el fin de obtener eficiencia y eficacia en el desempeño de la actividad que nos ocupa.

##### a) INTOSAI.

El organismo que agrupa a las entidades fiscalizadoras superiores de la mayor parte de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), cuyo principal propósito consiste en promover el intercambio de ideas y experiencias en el campo de la fiscalización y el control gubernamental, con objeto de mejorar los métodos, técnicas y procedimientos en uso.

La INTOSAI se creó en 1953, por acuerdo de los participantes en el Primer Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, celebrado en la ciudad de La Habana, en el cual también se acordó realizar cada tres años congresos similares que se conocerían por sus siglas en inglés como INCOSAI.

Dichos congresos tienen como propósito fundamental discutir temas de interés común y proponer recomendaciones de carácter técnico al respecto, a fin de promover el mejoramiento de la fiscalización gubernamental en los países miembros de la INTOSAI, entre los cuales se encuentra México, representado por la Auditoría Superior de la Federación.

Para organizar y coordinar sus actividades, la INTOSAI cuenta con un Consejo Directivo, que está integrado por las entidades fiscalizadoras superiores de 16 países, uno de ellos es México.

Así mismo con objeto de realizar estudios sobre materias específicas relacionadas con la fiscalización gubernamental, la INTOSAI ha establecido las Comisiones Permanentes de Normas de Auditoría, de Normas de Contabilidad, de Normas de Control Interno, y Deuda Pública, Procesamiento Electrónico y de Datos y de Deuda Pública, así como grupos de trabajo sobre Privatización, Medio Ambiente y Evaluación de Programas.

La Comisión Permanente de Deuda Pública fue creada en la Asamblea Plenaria, que se llevó a cabo en octubre de 1991 en la Ciudad de Berlín y en la cual se eligió a la Contaduría Mayor de Hacienda de México Presidente de esa Comisión, que está integrada además por las entidades fiscalizadoras superiores de Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Argentina, Lituania y

Portugal, contando con observadores de Corea, Finlandia, Gabón, Suecia y Chile.

El objetivo de dicha Comisión es proponer directrices y publicar materiales informativos sobre asuntos relacionados con la deuda pública para difundirlos entre las entidades fiscalizadoras superiores afiliadas a la INTOSAI, con el fin de promover una fiscalización competente de la Deuda Pública.

Posteriormente en 1995 México fue elegido también como miembro del Comité de Finanzas de la INTOSAI que se encarga de aprobar el Presupuesto y los Estados Financieros de la Organización; el Comité esta integrado también por Noruega y Arabia Saudita.

Es importante destacar que, en 1995, la Contaduría Mayor de Hacienda recibió el premio JÖRG KANDUTSCH, máximo reconocimiento que otorga cada tres años la INTOSAI.

Este premio fue entregado por los logros y contribuciones efectuadas durante los tres años precedentes en materia de organización, desarrollo y aplicación de nuevas metodologías; resultados positivos e innovaciones en los sistemas de control y contribuciones o asistencia a otros países. Destaco también la excelente labor en la reorganización y administración del grupo regional de trabajo OLACEFS, por la paliación de sus actividades de formación profesional, por la reforma de la revista OLACEFS y la coordinación de la colaboración profesional entre los miembros del Grupo Regional de Trabajo.

Así mismo, en reconocimiento a los esfuerzos de la Contaduría Mayor de Hacienda por fortalecer el proceso de integración y cooperación internacional, México fue elegido en 1992 como Miembro de la Junta de Gobierno de la INTOSAI por un periodo de 6 años.

#### **Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización.**

En el IX Congreso de INTOSAI reunido en Lima;

- Considerando que la utilización regular y racional de los fondos públicos constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente;
- que, para lograr este objetivo, es indispensable que cada Estado cuente con una Entidad Fiscalizadora Superior eficaz, cuya independencia esté garantizada por la ley;
- que la existencia de dicha Entidad es aún más necesaria por el hecho de que el Estado ha extendido sus actividades a los sectores socioeconómicos, saliéndose del estricto marco financiero tradicional;
- que los objetivos específicos de la fiscalización, a saber, la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa,

la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes objetivos, son necesarios para la estabilidad y el desarrollo de los Estados, en el sentido de los postulados de las Naciones Unidas;

Acuerdo publicar y difundir el documento titulado **"Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización"**, el cual nos dice:

### ***I. Generalidades***

#### **Art. 1 Finalidad del control**

La institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.

#### **Art. 2 Control previo y control posterior**

1. Si el control se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras o administrativas, se trata de un control previo; de lo contrario, de un control posterior.
2. Un control previo eficaz resulta imprescindible para una sana economía financiera pública. Puede ser ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, pero también por otras instituciones de control.
3. El control previo ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, implica la ventaja de poder impedir un perjuicio antes de producirse éste, pero la desventaja de comportar un trabajo excesivo y de que la responsabilidad basada en el derecho público no esté claramente definida. El control posterior ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, reclama la responsabilidad del órgano culpable, puede llevar a la indemnización del perjuicio producido y es apropiada para impedir, en el futuro, la repetición de infracciones.
4. La situación legal, las circunstancias y necesidades de cada país determinan si una Entidad Fiscalizadora Superior ejerce un control previo. El control posterior es una función inalienable de cada Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de un control previo ejercido.

#### **Art. 3 Control interno y externo**

1. Los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de los diferentes departamentos e instituciones; los órganos de control externo no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son órganos del control externo.
2. Los órganos de control interno dependen necesariamente del director del departamento en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de



independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible a tenor de la estructura constitucional correspondiente.

3. Incumbe a la Entidad Fiscalizadora Superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizadora Superior a un control total.

#### **Art. 4 Control formal y control de las realizaciones**

1. La tarea tradicional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores es el control de la legalidad y regularidad de las operaciones.

2. A este tipo de control, que sigue manteniendo su importancia y trascendencia, se une un control orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales, que no sólo abarca a cada operación sino a la actividad total de la administración, incluyendo su organización y los sistemas administrativos.

3. Los objetivos de control a que tienen que aspirar las Entidades Fiscalizadoras Superiores, legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las Operaciones, tienen básicamente la misma importancia; no obstante, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene la facultad de determinar, en cada caso concreto, a cual de estos aspectos debe darse prioridad.

## **II. Independencia**

#### **Art. 5 Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.

2. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

3. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.

#### **Art. 6 Independencia de los miembros y funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1. La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores está inseparablemente unida a la independencia de sus miembros. Por miembros hay que entender aquellas personas a quienes corresponde tomar las decisiones propias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y representarlas, bajo su responsabilidad, en el exterior, es decir, los miembros de un colegio facultado para tomar decisiones o el Director de una Entidad Fiscalizadora Superior organizada monocráticamente.

2. La Constitución tiene que garantizar también la independencia de los miembros. En especial no debe verse afectada su independencia por los sistemas establecidos para su sustitución y que tienen que determinarse también en la Constitución.

3. Los funcionarios de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser absolutamente independientes, en su carrera profesional, de los organismos controlados y sus influencias.

#### **Art. 7 Independencia financiera de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1. Hay que poner a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben.

2. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que poseer la facultad, llegado el caso, de solicitar directamente del organismo encargado del presupuesto estatal los medios financieros que estimen necesarios.

3. Los medios financieros puestos a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en una sección especial del presupuesto tienen que ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad.

### ***III. Relación con Parlamento, Gobierno y Administración***

#### **Art. 8 Relación con el Parlamento**

La independencia otorgada a las Entidades Fiscalizadoras Superiores por la Constitución y la Ley, les garantiza un máximo de iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúen como órganos del Parlamento y ejerzan el control por encargo de éste. La Constitución debe regular las relaciones entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el Parlamento, de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada país.

#### **Art. 9 Relación con el Gobierno y la Administración**

La actividad del Gobierno, de las Autoridades Administrativas subordinadas y las demás instituciones dependientes, es objeto de control por parte de la Entidad Fiscalizadora Superior. De ello no se deduce ninguna subordinación del Gobierno a la Entidad Fiscalizadora Superior. En particular, el Gobierno asume la plena y exclusiva responsabilidad de las operaciones realizadas por él y de sus omisiones y no puede remitirse a operaciones de control y dictámenes de la Entidad Fiscalizadora Superior para su descargo - siempre que no se hayan dictado en forma de resoluciones judiciales ejecutables y firmes.

### ***IV. Facultades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores***

#### **Art. 10 Facultad de investigación**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben tener acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones y el derecho a pedir de los órganos del departamento controlado todos los informes, de forma oral o escrita, que les parezcan necesarios.

2. La Entidad Fiscalizadora Superior tiene que decidir, en cada caso, si es conveniente realizar el control en la sede de la institución controlada o en la sede de la Entidad Fiscalizadora Superior.

3. Los plazos para la presentación de informes y documentos, incluidos los balances, han de determinarse por Ley o, según los casos, por la propia Entidad Fiscalizadora Superior.

#### **Art. 11 Ejecución de las verificaciones de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1. Los órganos controlados tienen que responder a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior, dentro de los plazos determinados generalmente por Ley o, en casos especiales, por la Entidad Fiscalizadora Superior, y dar a conocer las medidas adoptadas sobre la base de dichas verificaciones de control.

2. Siempre que las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior no se dicten en forma de una resolución judicial firme y ejecutable, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene que tener la facultad de dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades.

#### **Art. 12 Actividad pericial y otras formas de cooperación**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden, en asuntos importantes, poner a disposición del Parlamento y de la Administración sus conocimientos técnicos en forma de dictámenes, incluso su opinión sobre proyectos de ley y otras disposiciones sobre cuestiones financieras. La Administración asume toda la responsabilidad respecto a la aceptación o rechazo del dictamen.

2. Prescripciones para un procedimiento de compensación conveniente y lo más uniforme posible, empero, sólo deben dictarse de acuerdo con la Entidad Fiscalizadora Superior.

#### ***V. Métodos de control, personal de control, intercambio internacional de experiencias***

#### **Art. 13 Métodos de control y procedimientos**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben realizar su actividad de control de acuerdo con un programa previo trazado por ellas mismas. El derecho de ciertos órganos estatales de exigir, en casos especiales, la realización de determinadas verificaciones, no se verá afectado por aquella norma.

2. Dado que el control en muy pocos casos puede ser realizado exhaustivamente, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tendrán que limitarse, en general, al procedimiento de muestreo. Este, sin embargo, debe realizarse sobre la base de un programa dado y en tal número que resulte posible formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones.

3. Los métodos de control deben adaptarse continuamente a los progresos de las ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones.

4. Es conveniente la elaboración de manuales de control como medio de trabajo para los funcionarios de control.

#### Art. 14 Personal de control

1. Los miembros y los funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior tienen que tener la calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea.
2. En el momento de la selección del personal de una Entidad Fiscalizadora Superior, tienen especial importancia una formación y una capacidad superiores al promedio, así como una experiencia profesional adecuada.
3. Especial atención requiere el perfeccionamiento teórico y práctico de todos los miembros y funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior a nivel interno, universitario e internacional, fomentándolo por todos los medios posibles, tanto económicos como de organización. El perfeccionamiento tiene que exceder de los conocimientos de contabilidad y de los tradicionales jurídico-económicos y abarcar también empresariales, inclusive la elaboración electrónica de datos.
4. Para garantizar una alta calificación del personal controlador, debe aspirarse a una remuneración concordé con las especiales exigencias profesionales.
5. Si, en determinadas circunstancias, por la necesidad de conocimientos técnicos específicos, no fuese suficiente el propio personal de control, convendría consultar peritos ajenos a la Entidad Fiscalizadora Superior.

#### Art. 15 Intercambio internacional de experiencias

1. El cumplimiento de las funciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores se favorece eficazmente mediante el intercambio internacional de ideas y experiencias dentro de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.
2. A este objetivo han servido hasta ahora los Congresos, los seminarios de formación que se han organizado en colaboración con las Naciones Unidas y otras instituciones, los grupos de trabajos regionales y la edición de publicaciones técnicas.
3. Sería deseable ampliar y profundizar estos esfuerzos y actividades. Tarea primordial es la elaboración de una terminología uniforme del control financiero público sobre la base del derecho comparado.

### **VI. Rendición de informes**

#### Art. 16 Rendición de informes al Parlamento y al público

1. La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener, según la Constitución, el derecho y la obligación de rendir informe anualmente al Parlamento o al órgano estatal correspondiente, sobre los resultados de su actividad, y publicarlo. Así se garantizan una información y discusión amplias, a la vez que se incrementa la posibilidad de ejecutar las verificaciones realizadas por la Entidad Fiscalizadora Superior.
2. La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener la posibilidad de rendir informe sobre hechos de especial importancia y trascendencia entre dos informes anuales.
3. El informe anual tiene que abarcar principalmente la actividad total de la Entidad Fiscalizadora Superior; no obstante, en el supuesto de que existan

intereses especialmente dignos de ser protegidos o que estén protegidos por Ley, la Entidad Fiscalizadora Superior debe considerarlos cuidadosamente, así como la conveniencia de su publicación.

**Art. 17 Redacción de los informes**

1. Los hechos enumerados en los informes tienen que representarse de forma objetiva y clara, limitándose a lo esencial. Deberán redactarse de manera precisa y comprensible.
2. La opinión de los departamentos e instituciones controlados respecto a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior debe reflejarse de forma adecuada.

**VII. Competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

**Art. 18 Base constitucional de las competencias de control; control de las operaciones estatales**

1. Las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que ser especificadas en la Constitución, al menos en sus rasgos fundamentales, los detalles pueden regularse por Ley.
2. La formulación concreta de las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores depende de las circunstancias y necesidades de cada país.
3. Toda la actividad estatal estará sometida al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de que se refleje, o no, en el presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control.
4. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben orientar su control hacia una clasificación presupuestaria adecuada y un sistema de cálculo lo más simple y claro posible.

**Art. 19 Control de las autoridades e instituciones en el extranjero**

Las autoridades estatales y las instituciones establecidas en el extranjero deben ser controladas generalmente por la Entidad Fiscalizadora Superior. Al realizar el control en la sede de dichas instituciones, deben tenerse presentes los límites fijados por el Derecho Internacional; sin embargo, en casos justificados, tales límites deben ser reducidos de acuerdo con la evolución dinámica del Derecho Internacional.

**Art. 20 Control de los ingresos fiscales**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ejercer un control, lo más amplio posible, de la recaudación de los ingresos fiscales, incluyendo las declaraciones individuales de los contribuyentes.
2. El control de los ingresos fiscales es, en primer lugar, un control de legalidad y regularidad; sin embargo, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que controlar también la rentabilidad de la recaudación de impuestos y el cumplimiento de los presupuestos de ingresos así como, en caso necesario, proponer al organismo legislativo medidas de reforma.

#### Art. 21 Contratos públicos y obras públicas

1. Los recursos considerables que el Estado emplea para contratos públicos y obras públicas justifican un control especialmente escrupuloso de los recursos empleados.
2. La subasta pública es el procedimiento más recomendable para obtener la oferta más favorable en precio y calidad. De no convocarse una pública subasta, la Entidad Fiscalizadora Superior debe investigar las razones de ello.
3. En el control de las obras públicas, la Entidad Fiscalizadora Superior debe procurar que existan normas apropiadas que regulen la actividad de la administración de dichas obras.
4. El control de las obras públicas no sólo abarca la regularidad de los pagos, sino también la rentabilidad de la obra y la calidad de su ejecución.

#### Art. 22 Control de las instalaciones de elaboración electrónica de datos

También los recursos considerables empleados para instalaciones de elaboración electrónica de datos justifican un control adecuado. Hay que realizar un control sistemático del uso rentable de las instalaciones del proceso de datos, de la contratación del personal técnico cualificado que debe proceder, a ser posible, de la administración del organismo controlado, de la evitación de abusos y de la utilización de los resultados.

#### Art. 23 Empresas económicas con participación del Estado

1. La expansión de la actividad económica del Estado se realiza con frecuencia a través de empresas establecidas a tenor del Derecho Privado. Estas empresas deberán estar sometidas al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, siempre que el Estado disponga de una participación sustancial - que se da en el supuesto de participación mayoritaria - o ejerza una influencia decisiva.
2. Es conveniente que este control se ejerza a posteriori y que abarque también la rentabilidad, utilidad y racionalidad.
3. En el informe al Parlamento y a la opinión pública sobre estas empresas deben tenerse en cuenta las limitaciones debidas a la necesaria protección del secreto comercial e industrial.

#### Art. 24 Control de instituciones subvencionadas

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben disponer de una autorización lo más amplia posible, para controlar el empleo de las subvenciones realizados con fondos públicos.
2. Si la finalidad del control lo exige, éste debe extenderse a la totalidad de las operaciones de la institución subvencionada, especialmente, si la subvención en sí o en proporción a los ingresos o a la situación financiera de la institución beneficiaria, es considerablemente elevada.
3. El empleo abusivo de los fondos de subvención debe comportar la obligación de reintegro.

#### Art. 25 Control de Organismos Internacionales y Supranacionales

1. Los organismos internacionales y supranacionales cuyos gastos son sufragados con las cuotas de los países miembros, precisan, como cada Estado, de un control externo e independiente.
2. Si bien el control debe adaptarse a la estructura y las funciones del correspondiente organismo, sin embargo, tendrá que establecerse sobre la base de principios semejantes a los que rigen el control superior de los países miembros.
3. Es necesario, para garantizar un control independiente, que los miembros de la institución, de control externo se elijan, primordialmente, entre los de la Entidad Fiscalizadora Superior.

## **b) EUROSAL.**

Es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de Europa que actualmente agrupa a cuarenta y cinco Instituciones Superiores de Control Externo del continente europeo.

Sus objetivos, definidos en el artículo 1 de los Estatutos de la Organización, son, principalmente: promover la cooperación profesional entre las EFS miembros, promover el intercambio de información y documentación, promover el estudio de la fiscalización pública, estimular la creación de Cátedras Universitarias en dicha materia y asegurar la unificación de la terminología en materia de fiscalización pública.

EUROSAL es uno de los grupos regionales de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAL) que agrupa a las EFS de 183 países y tiene rango de organización colaboradora de Naciones Unidas. Otros grupos regionales son las OLACEFS, AFROSAL, ARABOSAL, ASOCIA, SPASAL y CAROSAL.

EUROSAL desarrolla su actividad a través de sus órganos que son el Congreso, el Comité Directivo y la Secretaría. Los cinco idiomas oficiales de trabajo de la Organización son el alemán, español, francés, inglés y ruso.

El Congreso, integrado por todos los miembros de la Organización, y suprema autoridad de EUROSAL, se reúne cada tres años. El Congreso Constituyente de la Organización se reunió en Madrid, España, en 1990. Los Congresos siguientes se celebraron en: 1993, Estocolmo, Suecia; 1996, Praga, República Checa y 1999, París, Francia. En este último Congreso se trató sobre "la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores".

El Comité Directivo está formado por ocho miembros (los presidentes de las EFS de Dinamarca, España, Estonia, Francia, República Checa, Reino Unido, Rusia y Eslovenia) y cuatro observadores (los presidentes de las EFS de Alemania, Austria, Noruega y Portugal). Para asegurar la representación

adecuada de todos los miembros en el Comité Directivo se respetan tanto los criterios geográficos como los distintos sistemas de fiscalización de las finanzas públicas. Se reúne al menos una vez al año. Entre sus funciones figura la de adoptar las decisiones necesarias para el funcionamiento de EUROSAL, conforme a las directrices establecidas por el Congreso.

***Estatutos de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa.***

Consientes de la herencia cultural común de los pueblos de Europa y convencidos de que para una ordenada administración pública es necesaria la existencia de una fiscalización pública eficaz, los representantes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Estados Europeos reunidos en Berlín el 20 de junio de 1989 con ocasión del XIII Congreso de INTOSAI, con el propósito de:

*Mejorar* las relaciones entre los Estados de Europa en el campo de la fiscalización pública, más allá de los diferentes sistemas políticos, económicos y sociales.

*Dar respuesta* a la necesidad de colaboración que existe entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores, con vistas a una mayor cooperación entre los Estados Europeos.

*Contribuir* al acercamiento de los diferentes sistemas, procedimientos y métodos de la fiscalización pública, y enriquecer la propia labor, mediante un mejor intercambio de experiencias entre dichas Instituciones.

*Contribuir*, con mayor intensidad, al logro de los objetivos de INTOSAI mediante la conjugación de la experiencia europea.

Y, *teniendo en cuenta* los propósitos y principios de las Naciones Unidas, han resuelto constituir una Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAL).

**c) OLACEFS.**

Uno de los organismos regionales de la INTOSAI es la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), en la cual México, representado por la Contaduría Mayor de Hacienda, ocupó la presidencia para el periodo de 1991 a 1996.



Esta organización tiene su antecedente en el Tercer INCOSAI, que se llevo a cabo en Río de Janeiro en 1959. En efecto, en ese congreso se acordó crear un grupo de trabajo en cada continente para coordinar la organización de los congresos subsecuentes y establecer centros regionales de información e intercambio de documentación especializados en materia de Fiscalización.

A partir de esa fecha, los países de América Latina y del Caribe se abocaron a organizar el Primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores (CLADEFS), que tuvo lugar en Caracas Venezuela, en 1963, y en el cual se manifestó la conveniencia de crear un instituto de control fiscal para la región que, además de realizar funciones de investigación, información, enseñanza y asesoramiento en beneficio de los países miembros promoviera el intercambio de ideas y experiencias en materia de fiscalización y control gubernamental para mejorar la gestión del sector público.

En el Segundo CLADEFS, que se realizo en Santiago de Chile en 1965, se constituyo el Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF) con objeto de agrupar a las entidades fiscalizadoras de América Latina y del Caribe.

De acuerdo con su carta constitutiva, el ILACIF, se creo con los siguientes propósitos:

- Promover y realizar estudios sistemáticos en materia de control fiscal, entendiéndose como tal toda actividad encaminada a la vigilancia y fiscalización de los actos de la Administración Pública en los campos juridico, financiero y contable.
- Recopilar los trabajos realizados en cada país referentes a la organización administrativa y el control fiscal a fin de difundirlos en las naciones latinoamericanas.
- Actuar como centro de información y asesoría técnica al servicio de los países miembros.
- Promover el intercambio de experiencias técnicas en los ramos de su actividad especifica.
- Servir como organismo de enlace entre las instituciones de control de las naciones afiliadas, atendiendo a consultas y fomentando el intercambio de especialistas.
- Establecer contactos de carácter científico y técnico con los demás institutos especializados en control que funcionen en otras regiones del mundo.
- Agrupar entorno al instituto y a sus filiales en cada nación, a los científicos y expertos en los ramos especializados del mismo y a los organismos universitarios y de agremiación profesional para lograr su concurso.
- Orientar el adiestramiento y especialización del personal que va a cumplir tareas técnicas de control.

- Coordinar la realización de aquellos estudios especiales que se ha solicitado por cada nación o grupo de naciones del hemisferio.

En la reunión del consejo directivo del ILACIF, que se efectuó con motivo del Séptimo CLADEFS, celebrado en la Ciudad de Brasilia en octubre e 1984, se acordó revisar de manera integral la carta constitutiva del ILACIF.

Para ello se integro una comisión con los titulares de las entidades fiscalizadoras superiores de Bolivia, Brasil, Costa Rica, México y Venezuela; dicha comisión presenta el proyecto de reformas a la carta constitutiva del ILACIF en la reunión extraordinaria del Consejo Directivo del Organismo que tubo lugar en Lima Perú, en junio de 1985; en esa reunión se aprobaron los primeros 18 artículos del proyecto y se creo una nueva comisión formada por los titulares de las entidades fiscalizadoras superiores de Chile, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela para revisar los artículos restantes. Las modificaciones definitivas fueron discutidas y aprobadas en la reunión extraordinaria del ILACIF, que se realizo en Quito, Ecuador, los días 31 de julio y 1 e agosto de 1986.

Con la nueva carta constitutiva la denominación del organismo se modifico por la de Instituto Latinoamericano y del Caribe de Ciencias Fiscalizadoras, aunque se conservaron las mismas siglas.

En octubre de 1990, durante la Asamblea General Extraordinaria del ILACIF, que se llevo a cabo en Buenos Aires, Argentina, con la participación de 17 países, se acordó modificar la carta constitutiva para cambiar una vez más la denominación del organismo por la de Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

La Contaduría Mayor de Hacienda ha participado en la OLACEFS desde su creación. En particular su anfitriona del Octavo CLADEFS, que se celebro en la Ciudad de México en octubre de 1987; y por haber sido designado México cede de la OLACEFS para el periodo 1991-1996, su titular ocupo la presidencia del organismo durante ese lapso y como tal, presidió también las Asambleas Generales y el Consejo Directivo.

#### **Relaciones Bilaterales.**

Dentro del proceso de integración internacional se ha fortalecido la imagen de nuestro continente en materia de fiscalización, manteniendo relaciones multilaterales y bilaterales de cooperación e intercambio tanto con organizaciones que agrupan entidades homólogas, como directamente, con las propias entidades fiscalizadoras.

Independientemente de su participación en organismos internacionales, la Contaduría Mayor de Hacienda, a puesto especial atención en fomentar el



intercambió de información y experiencias a nivel bilateral. En los últimos años, a intensificado sus relaciones con las entidades fiscalizadoras superiores de Argentina, Alemania, Corea, Canadá, China, Chile, Estados Unidos, Reino Unido, Taiwán y Tailandia, entre otros países.

#### **d) ASOFIS.**

La Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental AC., ASOFIS, es una organización autónoma, apolítica, independiente y apoyo técnico, formada por los Organismos Superiores de Fiscalización de México, creada como una asociación permanente y regida por los principios que establece su estatuto:

#### **Objetivos de la Asociación:**

1. Orientar y fundamentar las acciones de la fiscalización superior en los Estados Unidos Mexicanos, conforme a criterios básicos que puedan ser aceptados por sus miembros y a los principios rectores de la fiscalización de legalidad, objetividad, eficiencia y eficacia;
2. Promover el mejoramiento administrativo y técnico de sus propios miembros, así como el desarrollo y actualización profesional de los servidores públicos que presten sus servicios en estos;
3. Unir a los organismos superiores de fiscalización y control gubernamental tanto del Congreso de la Unión, cuanto de las Legislaturas Locales y de la Asamblea Legislativa del distrito Federal;
4. Difundir, promover y fomentar la cultura de la fiscalización superior en nuestro país;
5. Fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias sobre la materia;
6. Apoyar a los trabajos de los asociados;
7. Promover actividades de estudio y capacitación en la materia y temas a fines a la fiscalización superior y control gubernamental;
8. Publicar libros, revistas, folletos y artículos sobre aquellos temas de interés social y de trascendencia para la comunidad;
9. Celebrar toda clase de conferencias, mesas de trabajo, paneles, reuniones de intercambio de experiencias entre los propios miembros de la asociación y con otras instituciones de indole nacional y extranjeras;
10. Realizar toda clase de actos jurídicos, en especial la adquisición, enajenación, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles para el mejor cumplimiento de los fines sociales;
11. Recibir aportaciones en numerario o en especie que en forma voluntaria hagan los asociados o terceros.



### ***Principios de la Asociación.***

- I. Igualdad de derechos y obligaciones, en el seno de la Asociación, de los organismos superiores de fiscalización que la integran;
- II. Respeto a los ordenamientos legales de la federación, de las Entidades Federativas y del Distrito Federal, que forman parte de ésta, así como a la independencia y a la soberanía de todos ellos para tomar sus propias decisiones en materia de fiscalización del manejo de sus recursos públicos;
- III. Acatamiento al sistema democrático de adopción de acuerdos por mayoría, respeto a quienes disientan;
- IV. Colaboración estrecha y permanente de la Asociación y de sus miembros;
- V. Espíritu de servicio público y la proscripción de interferencias políticas de cualquier naturaleza;
- VI. Vigilar la legalidad, economía, eficiencia y eficacia de la actividad financiera y programática gubernamental.

### ***Funciones de la Asociación.***

- I. Aportar elementos y proponer la adopción de nuevos criterios, métodos y procedimientos para mejorar la fiscalización superior;
- II. Servir de enlace y establecer lineamientos de coordinación, colaboración y apoyo recíproco entre los organismos superiores de fiscalización y control gubernamental que la integran;
- III. Promover el intercambio de experiencias técnicas y administrativas derivadas de las revisiones y auditorías que practican sus miembros;
- IV. Promover y editar publicaciones relativas al control y fiscalización del manejo de recursos públicos;
- V. Estudiar las áreas prioritarias que demanden el mejoramiento y desarrollo de la fiscalización superior;
- VI. Analizar los sistemas de fiscalización adoptados por otras instituciones nacionales y extranjeras;
- VII. Estudiar los ordenamientos legales que reglamentan el ejercicio de la fiscalización superior y sugerir, en su caso, las modificaciones tendientes a su mejoramiento;
- VIII. Aportar elementos para la unificación del marco jurídico dentro del cual se desenvuelven los organismos miembros de la asociación;
- IX. Prestar asesoría técnica a los miembros de la asociación;
- X. Coordinarse con instituciones de educación superior, asociaciones profesionales, así como otras instituciones de interés para la fiscalización superior y control gubernamental;
- XI. Difundir y promover los principios y valores éticos que rigen la actividad de fiscalización;
- XII. Ser el conducto para gestionar, ante las instancias competentes, los apoyos necesarios para el fortalecimiento de los asociados;

- XIII. Las demás que pruebe la Asamblea General, que estén en concordancia con el objetivo, principios y funciones antes mencionadas, siempre que no contravengan las disposiciones legales y en especial, las que regulan el funcionamiento de los respectivos organismos superiores de fiscalización y control gubernamental.

## CAPITULO II

### 1. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO.

#### a) GOBIERNO.

##### a.1) Concepto.

*"Es el poder público que dimana del pueblo, por el cual este ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la Nación".*

El Estado Mexicano, es la personificación jurídica de nuestra nación, esta constituida en Gobierno Democrático, Representativo y Federal (artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

El profesor Trinidad García, nos dice: Es Democrático el gobierno de México, por que se ejerce por el pueblo. Es decir, por quienes forman parte de la nación, en su calidad de mexicanos (artículo 39 a 41 de nuestra Constitución).

Tiene carácter representativo, en virtud de que se ejerce por medio de los órganos creados por la Constitución y formados por los representantes del pueblo, en quienes este ha delegado sus facultades (artículo 41 Constitucional).

Es Federal, ya que la nación esta formada por una unión de entidades políticas o estados cuyos gobiernos interiores, junto con el Federal, constituyen el Poder Público del País (artículo 41 Constitucional).

En estas condiciones, nuestro gobierno es una Republica Federal.<sup>9</sup>

#### b) GOBIERNO FEDERAL.

Para el ejercicio del Poder Público, el Gobierno Federal se estructura y constituye por los Poderes de la Unión que son, El Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49 Constitucional).

Este precepto consagra la teoría de la división de los tres poderes, la división de los poderes, no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola

---

<sup>9</sup> Trinidad García, "Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, México, 1998, Pág. 51.

vez y perpetuado inmóvil, sino una institución política proyectada en la historia.

Según Locke, "para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y en consecuencia llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado".

Montesquieu nos dice en frases que, ha llegado hasta nuestros días como medula del sistema, "para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder".<sup>10</sup>

Y así en este tenor de ideas encontramos la división de poderes en nuestro país, de la siguiente manera:

- |                   |   |
|-------------------|---|
|                   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Cámara de diputados</li></ul>   |
| Poder Legislativo | <ul style="list-style-type: none"><li>• Cámara de Senadores</li><li>• Comisión Permanente del Congreso de la Unión.</li></ul>   |
| Poder Ejecutivo   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Representado por la Administración Pública Federal, Centralizada y que se complementa con la Paraestatal</li></ul>  |
| Poder Judicial    | <ul style="list-style-type: none"><li>• Suprema Corte de Justicia de la Nación.</li><li>• Tribunal Electoral.</li><li>• Tribunal Colegiado de Circuito</li><li>• Tribunal Unitario de Circuito</li><li>• Juzgado de Distrito.</li></ul> |

---

<sup>10</sup> Tena Ramirez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, Pág. 212.



Al Primero corresponde, como atributo fundamental elaborar las leyes. Esta formado por la Cámara de Diputados y la de Senadores, reunidas integran el Congreso de la Unión (artículo 50 Constitucional).

Al Segundo compete, también como función primordial, hacer cumplir las leyes en el orden administrativo, esto es, cuando se trata de prestar los servicios públicos creados por ellas, sin que haya controversia de derechos. El Poder Ejecutivo, esta encomendado por la Constitución al Presidente de la Republica (artículo 80 Constitucional).

Es facultad del tercero aplicar la Ley en caso de controversia o conflicto y resolver acerca de estos. El Poder Judicial esta constituido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, cuyas facultades la fija la misma constitución y las leyes reglamentarias (artículo 94 Constitucional).

Es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la más alta autoridad judicial de la Nación como interprete suprema de las leyes constitucionales, y la que crea la *jurisprudencia en materia Federal*.

### **C) TEORÍA DEL ÓRGANO Y SISTEMAS ORGÁNICOS.**

El órgano del estado es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del estado, así tenemos que órgano del estado puede considerarse el Congreso de la Unión, o bien cada una de sus cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado, etc.

Por otra parte podemos decir que el órgano de la Administración Pública, es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al poder ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de este, por ejemplo: una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado, una Comisión Intersecretarial, etc. Es de observar que en este concepto pudiera quedar englobado tanto el todo como las partes del mismo, es decir, puede considerarse unidad administrativa a una secretaria, o una sección de la misma.<sup>11</sup>

Las formas de organización de la Administración Pública, no son equivalentes a las formas del Estado y a las formas del Gobierno, pues la primera se

<sup>11</sup> Castrejon García, Gabino Eduardo, "Derecho administrativo mexicano I", Cárdenas editor Distribuidor, México, 2000, Pág. 139 y 140.



refiere a la entidad misma del Estado y la segunda a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); En cambio, *las formas de organización administrativo se refiere exclusivamente a la Administración Pública, es decir, al Poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen directa o indirectamente.*<sup>12</sup>

Para el ejercicio de la función administrativa que el Estado realiza en la consecución de sus fines, requiere la organización de los elementos humanos y materiales a fin de lograr su mejor utilización. De esta manera, las actividades y los medios se ordenan de acuerdo con diferentes criterios de eficiencia para dar lugar a la organización.

Como se ha visto, el Estado tiene su propia organización, que conforme al artículo 40 Constitucional está estructurada por tres poderes. Para nuestro estudio, nos encausaremos a la función administrativa que realiza uno de esos poderes, el Ejecutivo, el cual tiene su propia estructura, con características particulares, de acuerdo con las necesidades que le plantea su funcionamiento.

El funcionamiento de esta organización hace necesaria la utilización de diferentes formas de estructuración de acuerdo con las necesidades y fines que se proponga la administración. Estas formas de organizar se determinan en base en consideraciones políticas y técnicas, en razón de la independencia de los órganos y la especialidad de la materia que deban conocer.

Tradicionalmente los administrativistas parten de tres formas de organización administrativa; la centralización, la desconcentración y la descentralización.

#### *i. Centralización.*

Esta Forma de organización administrativa presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico.

De esta manera encontramos en la centralización una coordinación de los órganos que la componen, y que en razón de la competencia que tiene asignada delimitan su actividad para no interferir en sus acciones,

---

<sup>12</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, "Derecho administrativo mexicano I", Cárdenas editor Distribuidor, México, 2000, Pág. 142.



coordinación que permite un orden y agrupación específica, independientemente de que en forma interna cada órgano tenga su estructura particular, es decir, su propio orden jerárquico. La jerarquía juega un papel preponderante, ya que une en línea vertical a los órganos de diferentes niveles de la administración centralizada, y en la línea horizontal a los del mismo grado, permitiendo su funcionamiento a través de la distribución de competencias.

Olivera Toro, nos define la centralización como "la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos, y la ejecución los subordinados o inferiores".

Por su parte, Miguel Acosta Romero nos dice " la centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución".<sup>13</sup>

En síntesis, es posible afirmar que la centralización consiste en el cúmulo de facultades de dirección y decisión asignadas a órganos situados en la cúspide de la relación jerárquica. Los órganos que integran esta forma de organización carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio, y que, por ello, actúan ejerciendo la personalidad del Estado y aplicando sus recursos económicos, los cuales les son asignados vía presupuesto.

## ii. Descentralización.

La creación de organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social; o para la obtención de recursos con fines de asistencia o seguridad social, recibe el nombre de descentralización.

Esta forma de organización administrativa tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos *personificados, desvinculados en mayor o menor medida de la Administración Pública Centralizada.*

<sup>13</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "Compendio de Derecho Administrativo, primer Curso", Editorial Porrúa, México, 1997, Pág. 91 y 92.



El término descentralización es confundido con el de desconcentración, por lo que hay que marcar sus diferencias a partir de la idea de que la descentralización consiste en quitar de un centro, para asignar a otro, las funciones y actividades que se le atribuyen a un ente; en tanto que la desconcentración consiste en quitar la concentración de facultades de un órgano determinado, atribuyendo esas funciones a un órgano de menor jerarquía, pero que pertenece al mismo organismo.

Desde el punto de vista jurídico, descentralizar implica la creación de un nuevo centro de imputación, al cual se le asignan las facultades que fueron sacadas de un centro anterior; desconcentrar, por su parte, implica evitar la concentración de facultades, sin que necesariamente implique la creación de un nuevo centro de imputación.

La descentralización implica:

- Creación de un ente, a través de una ley o decreto del Legislativo, o de un decreto de Ejecutivo.
- Otorgamiento de personalidad jurídica propia, diferente de la personalidad del Estado, que es su creador.
- Otorgamiento de un patrimonio propio, que aunque originalmente pertenece al Estado, su manejo y aplicación se realiza de acuerdo con los fines del organismo descentralizado.
- Realización de actividades estratégicas o prioritarias del Estado, prestación de un servicio público o social, o de obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.
- Control por parte de la Administración Pública Centralizada, a través de su integración en un sector, a cargo de una dependencia.

### **iii. Desconcentración.**

En la centralización administrativa, la forma de organización se concentra en los órganos superiores, las cuales permiten la unidad de acción, pero genera problemas de funcionalidad, principalmente por la falta de agilidad en la toma de decisiones y de ejecución, ya que el camino que su trámite tiene que recorrer puede ir desde el más bajo nivel hasta la cúspide, además de que por las distancias territoriales, en muchas ocasiones es necesario el traslado de personas y documentos desde la apartada región en la que el asunto se genera, hasta el centro de decisión que lo resolverá.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Esta concentración de funciones dio origen a la desconcentración, forma de organización administrativa, que sin excluir de la relación jerárquica a determinados órganos de la administración, permitiera a los órganos inferiores la toma de decisiones en los asuntos, con cierta independencia técnica y administrativa, para darle mayor agilidad al quehacer administrativo.

Manuel M. Díaz nos dice que, "La desconcentración implica que el ente central, sobre la base de una ley, ha transferido en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente... la desconcentración es simplemente un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la administración central".<sup>14</sup>

Elementos que identifican a la desconcentración:

- Existe transferencia permanente de facultades de decisión y mando a órganos inferiores.
- Dentro de un órgano central funciona otro órgano con alguna libertad técnica y/o administrativa.
- El titular del órgano desconcentrado depende directamente del titular del órgano central.
- Las unidades del órgano desconcentrado no tienen relación jerárquica respecto de las unidades del órgano central.
- El órgano carece de personalidad jurídica y patrimonio propio.

En conclusión, podemos decir que los órganos desconcentrados; se crean por disposición del Jefe del Ejecutivo, son órganos inferiores de un organismo y no tienen personalidad jurídica, ni patrimonio propio; se crean con cierta libertad técnica y administrativa y finalmente, implican transferencia de facultades de decisión y mando.

Sintetizando, todo lo anterior, podemos identificar y diferenciar las tres formas de organización administrativa en el ámbito federal:

#### 1. Centralización

- Las facultades de decisión y mando se encuentran concentradas en los órganos superiores.
- Su personalidad jurídica es la misma del Estado.

<sup>14</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso", Editorial Porrúa, México, 1997, Pág.95.



- Sus facultades son dadas por la Constitución, ley o reglamento.
- Es creada por Ley.
- Tiene una organización jerarquizada de la administración; establecida de acuerdo a la Constitución y a la Ley reglamentaria.

## II. Descentralización

- Existe transferencia de facultades de decisión y mando a organismos desvinculados de la Administración Pública Centralizada.
- Tienen autonomía plena.
- Tienen personalidad y patrimonio propios.
- Es creada por ley o por decreto.
- Está sujeta al control de la Administración Centralizada.

## III. Desconcentración

- Las facultades de decisión y mando son transferidas a órganos inferiores.
- Se encuentran vinculadas por el poder jerárquico con el órgano centralizado del que dependen.
- Tienen cierta libertad técnica y administrativa.
- Se crea por ley, reglamento o por decreto administrativo.

## d) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO.

### Administración Pública.

El término "Administración", objetivamente es una acción, una realización de actividades para un fin, mientras que subjetivamente la "Administración" implica una estructura orgánica, un ente o pluralidad de entes a los que esta atribuida la función de administrar.

Desde el punto de vista jurídico, se conceptualiza a la administración pública como la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado, para atender los intereses públicos, lo cual ya tratamos al estudiar la función administrativa



Para los seguidores del criterio subjetivo, la Administración Pública consiste en el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro del Poder Ejecutivo, por lo cual quedan fuera de tal concepto los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial que no realizan funciones administrativas.

Cuando utilizamos el término "Administración" con inicial mayúscula, nos referimos al concepto subjetivo, al órgano que tiene a su cargo la función administrativa, a diferencia de la utilización en minúsculas cuando hacemos referencia a la actividad<sup>15</sup>

Conforme al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración Pública Federal, se divide en centralizada y paraestatal, cada una con su propia estructura y características.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada (artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Los Organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal (artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

#### ***i. La Administración Pública Centralizada.***

Esta forma de organización, como se indicó, plantea la concentración de poderes en los órganos superiores ubicados en la cúspide de la estructura administrativa, siendo el titular de esta organización el Presidente de la República, por lo que la función administrativa que ejerce el Poder Ejecutivo está atribuida originariamente a ese órgano. Sin embargo, en virtud de la imposibilidad de que un solo individuo realice todas las actividades que el ejercicio de esta función implica para el despacho de los asuntos del orden administrativo, cuenta con diversas dependencias, denominadas secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como un consejero jurídico y diversas unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, en los términos de los artículos 2, 4, 8 y del 10 al 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

---

<sup>15</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "Compendio de derecho Administrativo, Primer Curso", Editorial Porrúa, México, Pág. 89 y 90.

Las Secretarías de Estado son las siguientes:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicación y Transporte.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Transporte y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

\* La Procuraduría General de la República, de acuerdo con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario

Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1994, ya no se encuentra contemplada como órgano integrante de la Administración Centralizada.

No obstante lo anterior, consideramos que la Procuraduría, sigue formando parte de la citada administración, por lo siguiente:

- I. El nombramiento de su titular es discrecional por parte del Presidente de la República, y por lo tanto se encuentra subordinada a él, ya que incluso puede removerlo libremente.
- II. Forma parte del gabinete previsto en el artículo 29 Constitucional, junto con los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamentos Administrativos.
- III. Las funciones que realiza son administrativas, en cuanto que no legisla ni imparte justicia. Su función administrativa consiste en ser el representante de los intereses de la Federación en los juicios de amparo, en controversias constitucionales, así como el de la institución del Ministerio Público.
- IV. Se encuentra prevista dentro del Presupuesto de Egresos, bajo el rubro de dependencias.
- V. La razón expresada para excluir a la Procuraduría, como órgano integrante de la Administración Pública Federal, propuesta por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), resulta carente de sustento jurídico, dicha razón consistió en que debía de excluirse a la referida Procuraduría de la administración pública, toda vez que en la Constitución Federal se encuentra prevista en el artículo 102, precepto que se refiere al Poder Judicial.

Ahora bien, el citado motivo no justifica la reforma en virtud de que en dicho artículo también se encuentran incluidas la Consejería Jurídica y la Comisión de Derechos Humanos, órganos que forman parte de la Administración Pública Federal, el primero como dependencia del sector centralizado y el segundo como entidad paraestatal.

#### **ii) La Administración Pública Paraestatal.**

En términos del artículo 90 de la Constitución, la administración Pública Federal, será centralizada y paraestatal, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece en el tercer párrafo de su artículo primero, que, "Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos, componen la administración Pública Paraestatal.

El concepto administración paraestatal "nos da la idea de una administración paralela a la existente, ya que el término "paraestatal", significa "al lado de".





es decir, que aunque se trata de una organización de la Administración Pública, no esta integrada en la forma centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento, con órganos que el artículo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, denomina entidades, a diferencia de las dependencias, que integran la organización centralizada.

La organización paraestatal se ha establecido y desarrollado de acuerdo con la evolución del estado de derecho, que al ir ampliando su esfera de acción para intervenir cada vez más en el campo de los particulares, ha tenido la necesidad de crear entidades que realicen actividades, que aunque no son propias o exclusivas de la función pública, su desempeño es de interés público o son actividades estratégicas o exclusivas del estado que requiera de autonomía técnica, financiera, administrativa y jurídica a fin de facilitar la consecución del éxito de su empresa, lo cual se dificultaría si estuvieran supeditadas a la organización jerárquica centralizada, que les impide libertad de acción y flexibilidad.

La administración pública paraestatal, es la forma de organización administrativa que, conforme a la ley, se establece junto a la administración centralizada, mediante organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos públicos, para la realización de actividades específicas de interés público, con una estructura, funciones, recursos, y personalidad jurídica independiente del estado.

Organismos descentralizados.- son unidades administrativas creadas por disposición del Congreso de la Unión o Decreto Presidencial de la República, cuentan con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, están orientados a la producción y explotación de los bienes y servicios que satisfagan necesidades y demandas de la comunidad.

Empresas de participación estatal.- son instituciones en las que el gobierno Federal puede suscribir teniendo además la facultad de nombrar funcionarios responsables de su operación, así como de vetar acuerdos de la Asamblea General de Accionistas del Consejo de Administración o del órgano de dirección correspondiente.

Existen también empresas de participación estatal minoritarias en la que el Gobierno Federal es propietario de menos del cincuenta por ciento del capital, y en las que interviene mediante un Comisario o representante que realiza labores de vigilancia.

Fideicomisos Públicos.- son organismos creados por el Gobierno Federal a través de los avales, siguiendo la figura de fideicomisos en los que dichos organismos actúan como fiduciarios, canaliza recursos para dar apoyo vía crédito para el desarrollo de ciertas actividades que de otra manera se estancarían por no tener acceso a créditos normales. Estos fideicomisos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

también operan para ejecutar ciertas actividades prioritarias y específicas que el propio gobierno desarrolla a través de estos instrumentos.

Instituciones Nacionales de Crédito.- organizaciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas. Existen actividades ubicadas en los diferentes sectores económicos del país, en los cuales por sus características el Gobierno Federal ha considerado necesario e indispensable su participación, bien sea para dar apoyo a los sectores o para regular la actividad económica del país; en razón de lo anterior se explica la existencia de las instituciones y organismos de referencia.

## **2. LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO MEXICANO.**

El Estado realiza diversas actividades para la ejecución de sus finalidades. A través del Poder Ejecutivo desarrollo una actividad que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales. Siendo esto así, entendemos que para la realización de las actividades del Estado es necesario un gran número de recursos económicos, los cuales obtiene, administra y aplica de acuerdo con planes y programas elaborados previamente. La satisfacción de las necesidades públicas pretende alcanzarla a través de la Administración Pública, que en ejercicio de la función administrativa ejecuta actos materiales y jurídicos, con base en la atribución que el ordenamiento jurídico le confiere.

Para cubrir los gastos que exige su actividad, el Estado debe obtener los medios económicos necesarios, administrarlos y aplicarlos adecuadamente. Esta actividad de obtención, manejo y aplicación de los recursos del Estado, que tiene una importancia primordial en el Estado Moderno, recibe el nombre de actividad financiera, la cual no solo constituye un medio para alcanzar un fin del Estado, sino que, como lo señala Giannini, la cumple el Estado, "para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los tributos, para conservar, destinar o intervenir las sumas ingresadas" y se distingue "de todas las demás en que no constituye un fin en sí misma, o sea en que atiende directamente a la satisfacción de una necesidad de la colectividad, sino que cumple una función instrumental de fundamental importancia, siendo su normal desenvolvimiento una condición indispensable para el desarrollo de todas las restantes actividades".<sup>16</sup>

De acuerdo con lo anterior, la actividad financiera del Estado está integrada por tres momentos o fases que son, la obtención, el manejo o gestión y la aplicación o gasto de recursos económicos.

---

<sup>16</sup> Giannini, A. E; Instituciones de Derecho Tributario, n.1 Contra Jarach, Dino, El Hecho Imponible, Bs.As. 1943. Pág.27.

La obtención necesaria de los recursos se realiza a través de los diversos medios con los que cuenta el Estado; la explotación de sus propios bienes y por el manejo de sus empresas; el ejercicio de su poder de imperio, con base en el cual establece las contribuciones que los particulares deberán aportar para los gastos públicos y finalmente, por otros medios financieros que en calidad de empréstitos, vía crédito interno o externo, obtendrá de otros sujetos.

El manejo o gestión de los recursos que obtiene el Estado se efectúa mediante los diferentes órganos que integran la administración pública, los cuales están sujetos a las disposiciones legales que regulan su actuación.

Por su parte, la aplicación de dichos recursos constituye la erogación que en concepto de gasto público tiene que efectuar en su gestión.

El estudio de la actividad financiera del Estado, en materia de la ciencia de las finanzas públicas, también se le denomina Hacienda Pública, principalmente en España. Ahora en México, la actividad financiera del Estado ha sido definida por el fiscalista mexicano Joaquín B. Ortega como "la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general; a la realización de sus propios fines"

También define a la ciencia de las finanzas públicas como:

"La ciencia que estudia los principios abstractos, los objetos políticos, los medios económicos y las normas jurídicas positivas que rigen la adquisición, la gestión y el medio de empleo de los recursos o elementos económicos requeridos por el Estado para la satisfacción de las necesidades públicas por medio del gasto público".

La actividad financiera del estado, cuenta con aspectos económicos, políticos, jurídicos y sociológicos, mismos que se desprenden del análisis que se le da y que a continuación veremos.

La actividad financiera tiene indudablemente, una dimensión económica por cuanto que ha de ocuparse de la obtención o inversión de los recursos de esta índole, necesarios para el cumplimiento de aquellos fines.

Sin embargo no puede ocultarse el aspecto político que tiene el fenómeno financiero. Si la actividad financiera constituye una parte de la administración pública y ésta, a su vez, está integrada por el conjunto de actividades y servicios destinados al cumplimiento de los fines de utilidad general es evidente que sólo podrá tenerse un concepto preciso de la actividad financiera partiendo de una noción clara de la organización y de los fines estatales.

Pugliese sostiene que la actividad financiera del Estado tiene naturaleza política, porque político es el sujeto agente, políticos son los poderes de los que éste aparece investido, políticos también estos mismos fines, para cuya obtención se desarrolla la actividad financiera.

Por otra parte, la actividad financiera que realiza el Estado, como el resto de la actividad administrativa, se encuentra sometida al derecho positivo.

Giannini precisa con toda razón que "la actividad financiera es una rama de la actividad administrativa y aparece como tal por el derecho objetivo. Hay la exigencia de que todo Estado moderno cuente en sus manifestaciones de voluntad, ya sea en el campo de la administración o en sus relaciones con los particulares fundamento en la Ley. Todo esto en razón de que la actividad financiera implica en primer lugar la administración del dinero público, dinero que es sustraído de la economía privada para la satisfacción de las necesidades públicas; y en segundo término porque la enorme masa de riqueza destinada a esos fines da origen a un complejo de relaciones cuyo ordenado desenvolvimiento requiere un sistema de disposiciones imperativas.

Por último, la actividad financiera tiene también un aspecto sociológico, como lo ha destacado Morselli. El régimen de los tributos y de los gastos públicos ejerce una determinada influencia, más o menos decisiva, sobre los grupos sociales que operan dentro del Estado. Los fines políticos de, los impuestos aparecen muchas veces inspirados y condicionados por las apetencias y anhelos que latan en los grupos sociales que actúan dentro de cada organización política. De ahí que la hacienda pública deba ocuparse también de las repercusiones sociales que pueden derivarse de la actuación económica de los entes públicos. La política financiera implica siempre efectos redistributivos; La elección de los objetos imponibles, de los medios de exacción y de los gastos a realizar, se produce siempre sobre la base de un criterio que no puede desentenderse, al menos en parte, de la influencia de las fuerzas sociales que actúan dentro del estado en cada época histórica.

#### **a) EL PRESUPUESTO EN MÉXICO.**

El presupuesto en nuestro país está integrado por dos documentos, uno denominado Presupuesto de Egresos de la Federación y el otro denominado Ley de Ingresos de la Federación.

*Un presupuesto constituye un programa de trabajo de la corporación política durante un lapso determinado, expresado su costo en cifras o términos monetarios, el cual es formulado, aplicado y controlado por el Poder Ejecutivo, y autorizado por el Poder Legislativo.*

Podemos decir que el presupuesto, en un aspecto objetivo, es el documento legal y contable, en que el gobierno prevé en cantidades de dinero, los gastos que habrá de hacer en cierto periodo y los ingresos que serán necesarios para cubrir aquellos.

La palabra presupuesto, Budget, es un termino del argot del siglo XVIII, bougette o sac die papier, que originalmente era el porta monedas público, que servía para recibir los ingresos y obtener las sumas que gastaría el Estado.

En Inglaterra se usó el término para describir la bolsa de cuero en que el canciller de la tesorería llevaba consigo al parlamento una relación de las necesidades de gobierno y con sus fuentes de ingreso. Eventualmente vino a significar los documentos y propósitos contenidos en la bolsa, con los proyectos de las finanzas públicas propuestas a los legisladores.

Maurice Douverger afirma que:

*"Según su concepción tradicional el presupuesto está limitado a los gastos e ingresos del Estado, es decir, que es un documento meramente financiero. Se considera, por otra parte, que el presupuesto tiene que ser anual como los presupuestos de los particulares y de las empresas privadas finalmente, y sobre todo, el presupuesto debe estar en equilibrio, es decir, que ingresos y gastos deben compensarse exactamente. Carácter financiero, equilibrio, anualidad, tales son los documentos fundamentales que caracterizan el presupuesto clásico".<sup>17</sup>*

Por lo anterior vemos que la concepción antigua del presupuesto comprendía solamente los ingresos y los gastos públicos; de esta forma el presupuesto constituía el documento público en el que se establecía lo que el gobierno gastaría y la fuente de donde emanaría los ingresos necesarios para dicha erogación, constituyendo, en consecuencia, un acto de relativa influencia en la vida económica y social de una nación.

---

<sup>17</sup> Maurice Duvergiere, Hacienda Pública, Bosch. Casa Editorial, S. A., Barcelona España, 1980.

## b) EL PRESUPUESTO DE INGRESOS

El presupuesto de Ingresos, es el acto legislativo mediante el cual se determinan los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado, la Ley de Ingresos de la Federación, cuya naturaleza jurídica la identifica como un acto formal y materialmente legislativo. (Artículo 73 fracción VII y 72 inciso h, Constitucional).

La Ley de Ingresos de la Federación, constituye un catálogo de conceptos que a manera de ingresos puede percibir el Gobierno Federal. Dicha lista, salvo casos excepcionales, no especifica los elementos de las contribuciones; sujeto, objeto, cuota, tasa o tarifa, ni las infracciones o sanciones, ya que sólo establece que en determinado ejercicio fiscal el Estado está autorizado a percibir los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que causan y recaudan de acuerdo con las leyes específicas en vigor.

*"En materia de impuestos, existen dos clases de disposiciones las que fijan el monto del impuesto, los sujetos del mismo y la forma de causarse y recaudarse, y las que enumeran anualmente cuáles impuestos deben causarse; de modo que la ley general que anualmente se expide con el nombre de Ley de Ingresos, no contiene por regla general sino un catálogo de los impuestos que han de cobrarse en un año fiscal. Al lado de ellas existen leyes especiales que regulan los propios impuestos y que no se reexpiden cada año cuando la primera conserva el mismo concepto de impuestos".<sup>18</sup>*

El presupuesto de ingresos, se realiza en tres fases; iniciativa, discusión, aprobación y ejecución.

➤ **Iniciativa** – Conforme a lo dispuesto por el artículo 74 fracción IV, segundo párrafo, Constitucional, corresponde al Presidente de la República formular la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación, misma que hará llegar a la Cámara de Diputados a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo el primero de diciembre.

"... para la expedición de la Ley de Ingresos se requiere un estudio de las condiciones particulares económicas del país y de las posibilidades que haya de satisfacer la carga del

---

<sup>18</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A., México, 1980. Pág.318.

impuesto, haciendo una estimación probable de su rendimiento, ya que dichos ingresos deben ser bastantes para cubrir el presupuesto de egresos"<sup>19</sup>

El Ejecutivo, es el único que está dotado de "los medios y elementos para poder hacer los cálculos y estimaciones que forzosamente implica el proyecto de ley, ya que el Congreso de la Unión no tiene la preparación técnica ni cuenta con los medios para la realización del proyecto de la Ley de Ingresos.

➤ **Discusión y aprobación** – Se establece en la Constitución, en su artículo 72, inciso h y 74 fracción IV, que nos dice que, la discusión de la Ley de Ingresos debe iniciarse en la Cámara de Diputados y después pasar a la Cámara de Senadores, ya que por su naturaleza jurídica, que es formal y materialmente legislativa, debe ser discutido y aprobada por el Congreso de la Unión.

➤ **Ejecución** - En la ejecución del presupuesto de ingresos intervienen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Tesorería de la Federación.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuestión la facultad de cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, tanto de la Federación como del Distrito Federal (artículo 31, fracción II, III), realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público (artículo 31 fracción IX), y la de manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal (artículo 31 fracción X).

La Tesorería de la Federación, es una unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que conforme a la Ley del Servicio de la Tesorería, debe llevar a cabo los servicios de tesorería, conforme a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos.

Los servicios de tesorería que prevé esta ley son: recaudación, concentración, pagos, custodia de fondos y valores, los cuales se prestarán directamente por la tesorería y las distintas unidades administrativas que la integran, así como por conducto de los órganos auxiliares.

---

<sup>19</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A., México, 1980. Pág. 319.

La ejecución del presupuesto de ingresos tiene cuatro fases;

- a) Determinación de créditos.
- b) Recaudación de créditos.
- c) Cobro coactivo.
- d) Concentración.

a) **Determinación de créditos** – existen diversas situaciones para la determinación de un crédito a favor del Gobierno Federal, pues la formalidad puede cambiar, considerando la naturaleza del crédito en fiscales y no fiscales. Créditos fiscales son aquellos que el Estado o sus organismos descentralizados tienen derecho a percibir, que provengan de contribuciones y de aprovechamientos, así como de sus respectivos accesorios (artículo 4 del Código Fiscal de la Federación). Créditos no fiscales, son todos aquellos provenientes de productos, es decir, los que percibe el Estado en contraprestación por servicios en funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Por lo que respecta a las contribuciones (impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos), se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurra. Y dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, y corresponde a los particulares, como sujetos pasivos, la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario. Si las autoridades fiscales deben hacer la determinación, los contribuyentes les deberán proporcionar la información necesaria dentro de los quince días siguientes a la fecha de causación (artículo 6 del Código Fiscal de la Federación).

Para el caso de los créditos fiscales, que provienen de aprovechamientos, la determinación y liquidación corresponde a las autoridades fiscales, salvo disposición expresa en contrario.

Por último tratándose de los créditos no fiscales, la determinación y liquidación corresponde al órgano del Estado prestador del servicio o de bienes, al momento de efectuar dichas contraprestaciones.

b) **Recaudación de créditos a favor del Gobierno Federal** – se efectuará en moneda nacional dentro del territorio de la República, con las



excepciones que establezcan las disposiciones relativas, aceptándose como medio de pago los previstos en las disposiciones legales vigentes. La recaudación en el extranjero podrá hacerse con la moneda del país en cuestión, conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

c) **Cobro coactivo de los créditos** – Solo es procedente este cobro por parte de las autoridades fiscales, en los casos de créditos fiscales y no en los procedentes de funciones de derecho privado, estos cuando sean procedentes, se harán por medio de las instancias judiciales por medio de juicios civiles o mercantiles.

Los créditos fiscales no cubiertos, dentro de los plazos señalados por la ley, da lugar a la determinación y cobro coactivo por medio del procedimiento administrativo de ejecución.

Este procedimiento se inicia y desarrolla a partir del presupuesto de que la resolución que se va a ejecutar es legal y definitiva. Su legalidad se presume por disposición del artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, que establece que: "Los actos y resoluciones se presumen legales"; y la definitividad se deriva de que la esfera administrativa no puede ser modificada, por no existir pendiente ningún procedimiento de revisión o por no haber intentado algún medio de defensa.<sup>20</sup>

Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

d) **Concentración** – implica que todos los ingresos que dentro o fuera del territorio nacional se recauden, deberán concentrarse invariablemente en la Tesorería de la Federación. Exceptuando de esta obligación los provenientes de aportaciones de seguridad social y otras a favor de terceros, cuando así lo disponga la Ley o lo determine la Tesorería.

Una vez concentrados en la Tesorería, esta los deposita en el Banco de México, para que los abone a la cuenta general de la tesorería, con excepción de aquellos ingresos que por acuerdo de las autoridades competentes deban mantenerlos en disponibilidad la tesorería o sus auxiliares.

---

<sup>20</sup> Castrejon García. Gabino E., Derecho Administrativo Mexicano II, Cárdenas Editor Distribuidor.2000. Pág. 209 y 210.

### c) EL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Las facultades en materia hacendaria, se ejercen principalmente a través de tres actos: la expedición de la Ley de Ingresos, la expedición del Presupuesto de Egresos y la aprobación de la Cuenta Anual.

La administración pública tiene necesariamente que erogar gastos para poder prestar los servicios públicos que constituyen su objeto; la autorización de tales gastos consta en el presupuesto de egresos, que expide la Cámara de Diputados y cuya duración es de un año (artículo 74, fracción IV, párrafo primero Constitucional).

Este documento se elabora de forma anual para el Gobierno Federal, y presenta principalmente las erogaciones previstas para los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, incluyéndose en este último las provisiones tanto de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, así como el Desarrollo Regional y participaciones a estados y municipios de impuestos Federales recaudados en la zona geográfica de los mismos, y los compromisos de pago de la deuda.<sup>21</sup>

Por esta razón, el presupuesto de egresos actualmente constituye el instrumento idóneo para la programación de las actividades de la Administración Pública Federal, motivo por el cual tiene una relación directa con la planeación nacional, prevista en el artículo 26 Constitucional.

Conforme al artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que es la Ley reglamentaria del presupuesto de egresos de la Federación, el gasto público comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y pago de pasivos o deuda pública.

Gasto Corriente, es el importe de las erogaciones del sector público que se consumen en el desarrollo propio de las funciones administrativas y en la prestación de servicios que realiza, además de las transferencias de consumo que efectúa a otros sectores. Por este motivo, a este tipo de gastos también se les conoce como gastos de administración.

Inversión física, son las erogaciones que se destinan a los siguientes capítulos; planta, equipo y construcción (incluye la adquisición de materiales de construcción, maquinaria, inmuebles, y otros bienes que se capitalizan).

Inversión Financiera, se integra por las erogaciones destinadas a la realización de actividades financieras que el Gobierno Federal efectúa con

---

<sup>21</sup> Adam Adam, Alfredo, "La Fiscalización en México", UNAM, México, 1986, Pág. 19.

finés de fomento y regulación crediticia, y monetaria, como la compra de bonos o acciones del mercado de valores.

Deuda Pública, la constituye erogaciones que se destinan a cubrir los empréstitos o cualquier tipo de financiamiento, interno y externo, celebrados sobre el crédito de la nación, De acuerdo con el artículo 1 de la Ley General de Deuda Pública, este concepto se integra con las obligaciones de pasivos, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de los órganos que integran la Administración Pública Federal. Por su parte el artículo 2 de esta Ley, establece que se entiende por financiamientos, para efectos del capítulo nos ocupa, los contratos dentro o fuera del país de créditos, empréstitos o préstamos derivados de; la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagaderos a plazos; la adquisición de bienes, así como la contratación de obras y servicios cuyo pago se pacte a plazos; los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados; y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

#### **d) LA CONTABILIDAD PÚBLICA.**

El control presupuestal, administrativo y legislativo podrá llevarse a cabo a través de auditorías que se efectúen en las entidades públicas, las cuales se harán revisando la contabilidad y demás documentación comprobatoria de cada una de esas entidades.

La contabilidad es una técnica instrumental para el registro y comprobación de ciertos movimientos financieros, que en el campo público reviste caracteres diferentes a los efectos que tiene en relación con los particulares.

En el campo privado, y siendo la finalidad de las actividades industriales, comerciales, agrícolas o ganaderas la obtención de lucro, la contabilidad se convierte en un medio ideal para conocer la realidad financiera en un momento determinado; es decir, se utiliza para saber el estado de pérdidas y ganancias.

Por el contrario en la contabilidad pública, y dado que los órganos del Estado, incluyendo sus empresas, no tienen propósito de lucro, la finalidad de la contabilidad no estriba en conocer las pérdidas o ganancias, sino en comprobar el debido ejercicio presupuestario previamente aprobado, para determinar las obligaciones y en su caso las responsabilidades de los

servidores públicos encargados del manejo de los ingresos y egresos públicos, así como permitir la elaboración de la cuenta pública.<sup>22</sup>

La contabilidad pública se integra con las cuentas para registrar los activos, pasivos, capital o patrimonio, los ingresos y egresos, así como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

En los términos del artículo 40 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la contabilidad de las entidades se debe llevar con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivos, metas y unidades responsables de su ejercicio.

Se entiende por base acumulativa, el registro de las operaciones devengadas, esto es que el registro de las transacciones en la contabilidad se haga a la fecha de su realización, independientemente de la de su pago.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal artículo 32, fracciones XII y XVI, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emitir y autorizar los catálogos de cuentas para la contabilidad del gao público, consolidar los estados financieros que emanan de la contabilidad de las entidades, vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de contabilidad, las cuales se encuentran en los artículos 39 a 44 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, y 81 al 229 de su reglamento.

Expresa Fraga que "existe cierta dificultad para precisar en términos definidos lo que debe entenderse por gastos públicos, pues aunque ellos se encuentran señalados en el Presupuesto de Egresos, la formulación de éstos supone que previamente ha sido resuelto el problema. Creemos que por gastos públicos deben entenderse los que se destinan por tanto, excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual", pero Flores Zavala ha escrito que "nosotros no estamos conformes con el concepto del licenciado Fraga porque el estado no realiza únicamente gastos encaminados a la satisfacción de necesidades colectivas, pues existen muchos casos en los que se realizan gastos justificados para la satisfacción de necesidades individuales, por ejemplo, una pensión, una indemnización a un particular por actos indebidos de funcionarios".<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso", Editorial Limusa, México, 2001, Pág. 49 y 50.

<sup>23</sup> De la Garza, Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, México 1982, Pág. 133.

### III. MARCO JURÍDICO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

- *Ingresos Ordinarios*

Impuestos  
Aportaciones de Seguridad  
Contribuciones de Mejoras  
Derechos  
Contribuciones no Comprendidas en los  
precedentes causadas en ejercicios  
pendientes de liquidación  
Productos  
Aprovechamientos

[Art. 1 de la Ley de Ingresos de la Federación]

*Ley de Ingresos de la Federación*

- *Ingresos Extraordinarios*

Emisión de Moneda  
Expropiación  
Empréstitos

[Art. 2 de la Ley de Ingresos de la Federación]

- *Egresos Ordinarios*

Se encuentran contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación [Art. 4 del Presupuesto de Egresos de la Federación].

*Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.*

- *Egresos Extraordinarios*

Son los gastos no previstos que surgen y se cubren con los Ingresos Extraordinarios.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

Artículo 31. - Son obligación de los mexicanos;

Fracción IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 72. - Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las decisiones y votaciones.

Inciso h.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de la Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Artículo 73. - El Congreso tiene facultad;

Fracción VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

Fracción VIII.- Para dar base sobre los cuales el ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraen durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informara anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal la hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informara igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

Fracción XXIX.- Para establecer contribuciones;

1. Sobre el comercio exterior.

2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27.
3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación.
5. Especiales sobre;
  - a) Energía eléctrica.
  - b) Producción y consumo de tabaco labrado.
  - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
  - d) Cerillos y fósforos.
  - e) Aguamiel y productos de su fermentación.
  - f) Explotación forestal, y
  - g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

#### **FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.**

Artículo 73. - El Congreso tiene facultad,

Fracción XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

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

Fracción IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Artículo 75. - La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, y en su caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

Artículo 126. - No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

## FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA.

ARTICULO 74. - Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados;

Fracción II.- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica de y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que dispongan la ley; (30-07-1999).

Fracción IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

.....

Párrafo Cuarto.- La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

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 a 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. (30-07-1999).

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

*Solo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Departamento correspondiente a informar de las razones que lo motiven;*

Artículo 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.



Esta entidad fiscalizadora superior de la Federación tendrá a su cargo;

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 demás entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a traves de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

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 estimen pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no 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 refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá 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 encargo ocho años y 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 procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten

proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetara a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta constitución.

## CAPITULO III

### 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.

1453, El Tribunal Mayor de Cuentas, constituido por las Cortes Españolas, tenía la tarea concreta de inspeccionar las cuentas de la Hacienda Real de la propia España. Años después serviría para vigilar a los conquistadores que debían enviar a la metrópolis el denominado "quinto real", es decir, el 20% de las ganancias que obtenían en oro, plata piedras preciosas y objetos valiosos.

1503, Se fortalecieron las funciones de dicho tribunal con la Casa de Contratación de Sevilla

1521, El pueblo azteca contaba con procedimientos muy elementales para contabilizar los bienes que provenían de los impuestos que rendían sus súbditos.

1524, La Corona española decidió crear la Nueva España el Tribunal Mayor de Cuentas, cuya finalidad era revisar los ingresos y gastos de Hernán Cortés.

El objetivo de dicho tribunal era recaudar y administrar las rentas de la Corona, de acuerdo con los mismos procedimientos de la Contaduría Mayor de Cuentas del Reino de Castilla.

Mediante las ordenanzas promulgadas en Burgos el 24 de agosto de 1605, Felipe III funda los Tribunales de Cuentas en América, con sede en las ciudades de México, de los Reyes (hoy Lima) y de Santa Fe de Bogotá. Dichos tribunales tenían por objeto tomar y finiquitar las cuentas que presentaran los oficiales reales y demás encargados de recaudar y administrar las rentas de la Corona, conforme a los procedimientos que con ese mismo propósito aplicaba a la sazón la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla.

1821, Una vez lograda la Independencia, se facilitó el tránsito de una sociedad colonial y eclesiástica a una sociedad civil, mediante la construcción de un Estado que reuniera y conservara los intereses más representativos.

El 4 de octubre de 1824 se expidió la primera constitución de la república, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se facultó al Congreso para que tomara *anualmente* cuentas al Gobierno.

Al mes siguiente, el 16 de noviembre se publicó la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, por la cual se extinguió el Tribunal

**Mayor de Cuentas de la Nueva España y en su lugar se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados y con la misión de efectuar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y de Crédito Público.**

El 8 de mayo de 1826 se publicó el decreto que regula lo relativo a la memoria anual que debía presentar al Congreso el Ministro de Hacienda; el 10 y 13 de mayo se emitieron los reglamentos de las dos secciones que integraban la Contaduría Mayor de Hacienda; la de Hacienda y la de Crédito Público.

Las leyes del 26 de marzo y del 4 de abril de 1829 establecen, respectivamente, que el Contador Mayor de Hacienda autorizará los cortes mensuales de caja de la Tesorería General de la federación y que, conforme a lo previsto en el reglamento respectivo, procederá a expedir finiquitas a los responsables de las cuentas glosadas.

Una Ley publicada el 21 de mayo de 1831, dispuso que la Sección de Crédito de la Contaduría Mayor de Hacienda procediera a calificar, clasificar y liquidar la deuda pública interior de la nación, con arreglo a las bases establecidas en la ley del 28 de junio de 1824.

En la tercera de las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, ordenamientos de carácter centralista que se publicaron el 29 de diciembre de 1836 y sustituyeron a la Constitución Federal de 1824, se incluyó expresamente la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados, a la que estaría en lo sucesivo la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por Ley del 14 de marzo de 1838, se estableció el Tribunal de Cuentas, del cual pasó a formar parte la Contaduría Mayor de Hacienda. El tribunal estaría integrado por tres salas; en la primera instancia juzgarían tres Contadores Mayores (los que hasta entonces habían estado a cargo de las Secciones de Hacienda y de Crédito Público de la Contaduría Mayor de Hacienda y otro que nombraría la Cámara de Diputados); la segunda y tercera salas conocerían de los recursos ulteriores y serían las mismas de la Suprema Corte Superior de Justicia, según su turno.

El 12 de marzo de 1840 se publicó el Reglamento del Tribunal de revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor.

Por decreto del 2 de septiembre de 1846, se extinguió el Tribunal de Cuentas y se establecieron las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, con arreglo a la Ley de mayo de 1826 y los reglamentos respectivos.

Mediante decreto del 26 de noviembre de 1853, Santa Anna restableció los Tribunales de Cuentas, que estaría formado por dos salas. En la de primera instancia conocería de los juicios uno de los tres Contadores Mayores de

Hacienda; en la segunda, los otros dos Contadores Mayores y el Magistrado de Hacienda.

El 10 de octubre de 1855 se derogó el decreto del 26 de noviembre de 1853.

Conforme a lo dispuesto en la Constitución del 5 de febrero de 1857, la Contaduría Mayor de Hacienda quedó adscrita al Congreso; el 10 de febrero se publicó el decreto que restableció dicha institución, con la planta de empleados que tenía según la ley de mayo de 1826, salvo algunas modificaciones.

El 10 de mayo de 1862, mediante sendos decretos, se facultó al Contador mayor de Hacienda para que requiriera a las dependencias toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones y se estableció un agente especial de negocios anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 1º de abril de 1865, Maximiliano emitió el estatuto provisional del Imperio Mexicano, por el cual se restableció el tribunal de Cuentas.

Por decreto del 20 de agosto de 1867, Benito Juárez reformó la planta de la Contaduría Mayor de Hacienda, que quedó a cargo de un Contador Mayor y se agregaron, con carácter provisional, pero por tiempo indefinido, dos secciones liquidadoras de la deuda interna.

De acuerdo con las reformas hechas al artículo 72 constitucional el 13 de noviembre de 1874, se restituyeron a la Cámara de Diputados, entre otras facultades exclusivas, las de vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de hacienda, por medio de una comisión inspectora de su seno, y nombrar a su persona.

El 2 de julio de 1877, la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados aprobó el Reglamento Económico Provisional de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En sesión del 27 de mayo de 1895, la Cámara de Diputados acordó las obligaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, que sustituía al provisional de 1877.

El 29 de mayo de 1896 se expidió un decreto que, como se mencionaba en su exposición de motivos, constituía la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; en ella, se instituyó el puesto de Oficial mayor, que subsistiría hasta 1978. Con fecha 30 de junio del mismo año, se reformó el reglamento de la institución, principalmente para establecer las obligaciones de ese funcionario.

El 22 de mayo de 1901 se reglamentó, mediante decreto, lo relativo a la conservación e inutilización de los libros y documentos de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 6 de junio de 1904, se expidió una segunda ley para normar la organización y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, y el 15 de diciembre se publicó el reglamento respectivo.

En ejercicio de la facultad que le confería el artículo 18 de la ley del 6 de junio de 1904, la Comisión Inspectoradora expidió el 29 de abril de 1906 el Régimen Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, ordenamiento que precisaba lo dispuesto en la ley y el reglamento de 1904.

La Constitución de 1917, en su artículo 73, fracción XXIV, confería al Congreso la facultad de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; y en su artículo 74 establecía, como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

II.- Vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.

III.-Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;..."

El 13 de febrero de 1937 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de fecha 31 de diciembre de 1936, que en su artículo 7º disponía: "La Contaduría Mayor de Hacienda revisará y glosará la cuenta anual del Erario Federal, Distrito y Territorios Federales, Beneficencia Pública, Lotería Nacional y demás oficinas que manejen fondos o valores de la federación, en el concepto de que el examen que practiquen no solamente comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que se hará una revisión legal, numérica y contable de esas partidas, cuidando que todas las cantidades estén debidamente justificadas comprobadas". En los términos de los artículos 26 y 28, la cuenta anual sería presentada por el Ejecutivo dentro del año siguiente a la fecha de cierre del ejercicio correspondiente y la Contaduría Mayor de Hacienda dispondría de un año para practicar su revisión y glosa.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1963, se reforman los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de 1936 y se derogan sus artículos 29, 30 y 31. En lo sucesivo, las oficinas responsables de rendir cuentas ya no enviarían a la Contaduría Mayor de Hacienda la documentación comprobatoria original, que, no obstante, conservarían a su disposición; y el plazo de un año fijado a la segunda revisión y glosa de la cuenta anual se computaría a partir de la fecha en que reciba los estados de contabilidad correspondientes.

Por decreto del 31 de diciembre de 1976, se reforma una vez más la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936. Así, su revisión "se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos, cuidando que todas las cantidades estén debidamente comprobadas y justificadas conforme a precios y tarifas autorizados o de mercado, según proceda"; podrá practicar visitas, intervenciones o auditorías, previa autorización de la Comisión Inspectorá, y auxiliarse de profesionales de reconocido prestigio; presentará a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Inspectorá y dentro de los primeros 10 días del mes de noviembre de cada año, el informe derivado de su revisión de la Cuenta Pública, que contendrá las evaluaciones técnicas que a su juicio procedan en relación con los ingresos y el ejercicio de los presupuestos de egresos; a su solicitud, el Ejecutivo Federal le informará de los actos o contratos de los que resulten derechos u obligaciones a las entidades del sector público y de cuyos términos o condiciones pudieran derivarse daños contra el erario federal; y las responsabilidades que se constituyeran a cargo de los funcionarios o empleados del sector público no examinarán a los particulares de sus obligaciones y, por tanto, se les exigirá su cumplimiento, aunque la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

Conforme a las reformas hechas a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto "conocer los resultados de la gestión financiera del Estado, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas".

Además, el Ejecutivo Federal deberá presentar la Cuenta Pública del año anterior a la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados dentro de los 10 primeros días del mes de junio.

El 29 de diciembre de 1978, se publicó el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, y posteriormente, el 14 de mayo de 1980 se publicó el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, que fue abrogado por el que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1988.

Entre sus atribuciones contaba con las siguientes:

Conforme al artículo 1º de su Ley Orgánica, la Contaduría Mayor de Hacienda era el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.



El artículo 3º de ese mismo ordenamiento establecía que, para la revisión de las Cuentas Públicas, la Contaduría Mayor de Hacienda ejercerá funciones de contraloría y tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2º de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública:

a) Realizaron sus operaciones en lo general y en lo particular, con apego a la Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes General de Deuda Pública, de los Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración pública Federal y demás ordenamientos aplicables a la materia;

\* Según el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, se establece que, concluida la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal correspondiente al ejercicio de 1994 por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, será la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la encargada de revisar esa Cuenta Pública, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda. No obstante, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará la correcta aplicación que de sus recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal realice el Jefe del Distrito Federal.

b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados.

c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas;

d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con periodicidad y forma establecidas por Ley;

II.- Elaborar y rendir:

a) A la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el Informe previo dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal;

b) A la Cámara de Diputados el Informe sobre resultados de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del

Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción.

**III.-** Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las instituciones privadas o a los particulares cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

En el caso de los Municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del Gobierno de la Entidad Federativa correspondiente;

**IV.-** Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorias, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además, específicamente;

**V.-** Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorias, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones;

**VI.-** Solicitar, a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorias por ellos practicadas y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes;

**VII.-** Establecer coordinación, en los términos de esta Ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público;

**VIII.-** Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal;

**IX.-** Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, y;

**X.-** Todas las demás que les correspondan de acuerdo con esta Ley, su Reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados”.

Por otra parte, la Contaduría Mayor de Hacienda revisa la cuenta comprobada de cada ejercicio mensual del Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 202 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que “... Los tesoreros de ambas Cámaras sólo están obligados, bajo su estricta

responsabilidad, a rendir cuentas del manejo de fondos de su respectiva Tesorería a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Comisión de Administración de la Cámara correspondiente”.

\* La Secretaría de Hacienda y crédito público absorbió las funciones y atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, según lo establece el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992.

## **Organización**

El 5 de agosto de 1888 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, ordenamiento que llenó un gran vacío jurídico, pues hasta entonces la institución venía operando conforme a una estructura orgánica que difería sustancialmente de la establecida en el Reglamento Interior expedido el 14 de mayo de 1980 y era resultado de un largo proceso de transformación, que inició el 29 de diciembre de 1978 con la promulgación de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En efecto, puesto que la Ley Orgánica modificó la estructura básica de la institución amplió sus atribuciones y redefinió sus funciones, a partir de 1978 se realizaron frecuentes y radicales cambios con objeto de dotarla de la organización más idónea para el adecuado desempeño de sus nuevas responsabilidades.

En 1978, la Contaduría Mayor de Hacienda sólo contaba con una unidad administrativa que, con carácter de dirección y con la denominación de "Auditoría General", desempeñaba las funciones sustantivas y adjetivas de la institución y dependía simultáneamente del Oficial Mayor y del Contador Mayor, quienes tenían el mismo nivel jerárquico y dependían a su vez, de la entonces Comisión Inspectoral de la Cámara de Diputados. Esta estructura se había mantenido por lo menos desde 1961.

En la Ley Orgánica se modificó la organización básica de la Contaduría Mayor de Hacienda: desapareció el puesto de Oficial Mayor; se creó el de Subcontador Mayor, dependiente del Contador Mayor; y se previó la creación de las unidades administrativas y de los departamentos necesarios para el ejercicio de las nuevas funciones y atribuciones de la institución.

Por consiguiente, en enero de 1979 desapareció la Dirección General de Auditoría General y sus funciones se asignaron a la Dirección General de Administración y a la Dirección General de Auditoría, que dependían del Subcontador Mayor y se encargaban, respectivamente, de realizar las funciones adjetivas y sustantivas de la Contaduría Mayor. Además se crearon el Departamento de Planeación y Organización, que dependía del

Subcontador Mayor, y la Asesoría Técnica y Jurídica, dependiente del Contador Mayor.

En octubre de 1979, la SANTILLANA GONZÁLEZ, Asesoría Técnica y Jurídica y el Departamento de Planeación y Desarrollo, en ese orden, y pasaron a depender del Subcontador Mayor; de esta manera, el número de direcciones generales aumenta a cuatro.

En diciembre de 1979, la estructura orgánica de la Contaduría Mayor se modificó una vez más para quedar constituida por las Direcciones Generales de Administración, de Auditoría, de Ingeniería, de Investigación y Análisis, Jurídica y Consultiva y de Planeación y Desarrollo.

En mayo de 1980 se publicó el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, en el cual únicamente se establecían las atribuciones de las Direcciones Generales de Administración, de Auditoría, Jurídica y Consultiva.

En ese mismo mes, el número de unidades administrativas de la Contaduría Mayor de Hacienda se elevó a diez, todas ellas dependientes del Subcontador Mayor, a saber; Las Direcciones Generales de Administración, de Ingeniería, de Investigación y Análisis, Jurídica y Consultiva, de Planeación y Desarrollo, de Auditoría de Egresos y de Auditoría de Ingresos, a las que se agregaban la Contaduría General y la Tesorería General.

En 1983, se consideró conveniente reorganizar nuevamente a la Contaduría Mayor de Hacienda, con objeto de darle una estructura orgánica más funcional y acorde con las funciones encomendadas, la cual, con ligeros cambios, se mantuvo. Así, se crearon cinco unidades administrativas que tenían a su cargo las actividades sustantivas de la institución, es decir, las Direcciones Generales de Auditoría de Ingresos al Sector Central, de Auditoría de Egresos al sector Central, de Auditoría al Sector Paraestatal, de Auditoría de Obra Pública (que hasta agosto de 1988 se había denominado Dirección General de Ingeniería) y de evaluación de Programas.

Con dependencia del Contador Mayor se establecieron la Dirección General de Administración, la Dirección General de Análisis, Investigación Económica e Informes, La Dirección General Jurídica (que se llamo Dirección General Jurídica y Consultiva hasta agosto de 1988), la Unidad de Auditoría Interna y la Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión.

En 1984, la Unidad de Auditoría Interna se convirtió en la Dirección de Auditoría Interna y, con ligeros cambios en su estructura, la Dirección General de Análisis, Investigación Económica e Informes *modificó su denominación* por la de Dirección General de Análisis e Investigación Económica.

A principios de 1987, la dirección de Sistemas, que hasta entonces había formado parte la Dirección General de Administración, pasó a depender

directamente del Contador Mayor; posteriormente, en ese mismo año se transformó en la Dirección General de Sistemas.

La Contaduría Mayor de Hacienda contaba con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos de su competencia:

Contador Mayor de Hacienda

Subcontador Mayor de Hacienda

Dirección General Jurídica

Dirección General de Administración

Dirección General de Sistemas

Dirección General de Análisis e Investigación Económica

Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central

Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central

Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal

Dirección General de Auditoría de Obra Pública

Dirección General de Evaluación y Control de Gestión

Dirección de Auditoría Interna

En atención a las reformas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aparecidas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1982, en septiembre de ese año se creó la Dirección General de Situación Patrimonial, de conformidad con el acuerdo tomado por la Presidencia de la Gran Comisión, así como de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados.

La Ley de referencia, que imponía a los legisladores y servidores públicos de la Cámara de Diputados la obligación de presentar sus declaraciones de situación patrimonial ante un órgano del Poder Ejecutivo, fue reformada por acuerdo de las fracciones parlamentarias de la LV Legislatura para que, sea la propia Cámara de Diputados, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, la que reciba dichas declaraciones y lleve el registro del patrimonio de los legisladores y funcionarios de ese órgano legislativo, a partir del nivel de Jefe de Departamento.

Una vez que se integró esa unidad administrativa, que depende directamente del Contador Mayor de Hacienda, se iniciaron los trabajos tendientes a establecer un sistema para efectuar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los ciudadanos diputados y funcionarios tanto de la Cámara de Diputados como de la Contaduría Mayor de Hacienda; y a realizar las actividades relacionadas con la recepción y custodia de sus declaraciones de situación patrimonial.

Así mismo, por acuerdo unánime de la Plenaria de la Cámara de Senadores y, posteriormente, ratificado por unanimidad en la Cámara de Diputados, se lleva a cabo el registro, recepción y custodia de las declaraciones de situación patrimonial de los CC. Senadores de la República y de los funcionarios de esa Cámara Alta.

El 28 de noviembre de 1995, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad consistía en crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación.

Entre algunos de los objetivos de la iniciativa destacaron: la modernización en su función pública, el ejercicio de la transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos; fungir como un auténtico órgano de auditoría superior independiente del Ejecutivo, con autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones y que fuera reconocido por la ciudadanía en general.

El 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, las cuales dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación.

El 1 de enero de 2000, entró en funciones la Auditoría Superior de la Federación, sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

## 2. LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

En fecha 29 de diciembre de 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual entra en vigor el día siguiente de su publicación, abrogando la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, creando a la Auditoría Superior de la Federación, quien toma todos los inmuebles, equipos, archivos, expedientes y en general los bienes de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como se subroga en todos los derechos y obligaciones de aquella. Así también los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda, pasaron a formar parte de la Auditoría Superior de la Federación.

El 5 de septiembre de 2001, se expide el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación, es un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resolución, en los términos que disponga la Ley; por lo mismo ésta al margen de los acontecimientos de la política, con el objeto de garantizar su confiabilidad, responsabilidad y su respetabilidad, todo esto con el fin de que pueda realizar su finalidad que es 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 fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares, todo esto considerando que la utilización regular y racional de los fondos públicos constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente, por lo que dentro de sus atribuciones comprende la de 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, así como 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.

Nuestra Constitución Política, en su Sección V, artículo 79 nos indica que, "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.

Esta Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tendrá a su cargo:

- 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.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

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 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 a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismos 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 querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.



*La Cámara de Diputados designará al titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, 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 encargo 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 Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV y V 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 procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados es la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública, así como las demás funciones que expresamente le encomienden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás ordenamientos legales aplicables.

Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Auditoría Superior de la Federación contará con los siguientes servidores públicos y Unidades Administrativas adscritas a los mismos:

1. Auditor Superior de la Federación
2. Auditor Especial de Cumplimiento Financiero
  - 2.1 Dirección General de Auditoría de Ingresos Federales
    - 2.1.1 Dirección de Auditoría de Ingresos
      - 2.1.1.1 Subdirección de Auditoría de la Recaudación "A"
      - 2.1.1.2 Subdirección de Auditoría de la Recaudación "B"
    - 2.1.2 Dirección de Auditoría de la Recaudación
      - 2.1.2.1 Subdirección de Auditoría de la Recaudación "C"
      - 2.1.2.2 Subdirección de Auditoría de la Recaudación "D"
  - 2.1.3 Dirección de Auditoría de Deuda Pública y Movimiento de Fondos Federales

- 2.1.3.1 Subdirección de Auditoría de Movimientos de Fondos
- Federales
- 2.1.3.2 Subdirección de Auditoría de Deuda Pública Federal
- 2.2 Dirección General de Auditoría al Gasto Público Federal
  - 2.2.1 Dirección de Auditoría de Egresos "A"
    - 2.2.1.1 Subdirección de Auditoría de Egresos "A1"
    - 2.2.1.2 Subdirección de Auditoría de Egresos "A2"
    - 2.2.1.3 Subdirección de Auditoría de Egresos "A3"
  - 2.2.2 Dirección de Auditoría de Egresos "B"
    - 2.2.2.1 Subdirección de Auditoría de Egresos "B1"
    - 2.2.2.2 Subdirección de Auditoría de Egresos "B2"
  - 2.2.3 Dirección de Auditoría de Egresos "C"
    - 2.2.3.1 Subdirección de Auditoría de Egresos "C1"
    - 2.2.3.2 Subdirección de Auditoría de Egresos "C2"
- 2.3 Dirección General de Auditoría a la Administración Paraestatal Federal
  - 2.3.1 Dirección de Auditoría a Entidades de los Sectores de Comunicaciones y Servicios
    - 2.3.1.1 Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector de Comunicaciones
    - 2.3.1.2 Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Servicios
  - 2.3.2 Dirección de Auditoría a Entidades de los Sectores Agropecuario y Abasto
    - 2.3.2.1 Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Agropecuario
    - 2.3.2.2 Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Abasto
  - 2.3.3 Dirección de Auditoría a Entidades del Sector Energético Industrial
    - 2.3.3.1 Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Energético
    - 2.3.3.2 Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Industrial
    - 2.3.3.3 Subdirección de Auditoría a Entidades del Sector Minería
- 2.4 Dirección General de Auditoría de Inversiones Físicas Federales
  - 2.4.1 Dirección de Auditoría a los Sectores Desarrollo Social, Servicios y Administración
    - 2.4.1.1 Subdirección de Auditoría al Sector Desarrollo Social
    - 2.4.1.2 Subdirección de Auditoría los Sectores Servicios y Administración
  - 2.4.2 Dirección de Auditoría al Sector Infraestructura
    - 2.4.2.1 Subdirección de Auditoría al Sector Infraestructura del Transporte
    - 2.4.2.2 Subdirección de Auditoría al Sector <Infraestructura Hidráulica
  - 2.4.3 Dirección de Auditoría al Sector Producción
    - 2.4.3.1 Subdirección de Auditoría al Sector Petróleo
    - 2.4.3.2 Subdirección de Auditoría al Sector Eléctrico

- 2.4.4 Dirección de Auditoría de Proyecto
  - 2.4.4.1 Subdirección de Auditoría de Proyecto
  - 2.4.4.2 Subdirección de Auditoría a la Inversión Física
- 2.5 Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales en Estados y Municipios
  - 2.5.1 Dirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "A"
    - 2.5.1.1 Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "A1"
    - 2.5.1.2 Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "A2"
  - 2.5.2 Dirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "B"
    - 2.5.2.1 Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "B1"
    - 2.5.2.2 Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "B2"
  - 2.5.3 Dirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "C"
    - 2.5.3.1 Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "C1"
    - 2.5.3.2 Subdirección de Auditoría de Recursos Federales Transferidos "C2"
- 3. Auditor Especial de Desempeño
  - 3.1 Dirección General de Auditoría de Desempeño a las Funciones Productivas y de Infraestructura
    - 3.1.1 Dirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones Productivas
      - 3.1.1.1 Subdirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones Productivas "A"
      - 3.1.1.2 Subdirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones Productivas "B"
    - 3.1.2 Dirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Infraestructura
      - 3.1.2.1 Subdirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Infraestructura "A"
      - 3.1.2.2 Subdirección de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Infraestructura "B"
  - 3.2 Dirección General de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Servicios y Desarrollo Social
    - 3.2.1 Dirección de Auditoría de Desempeño al Sector Salud y Educación
      - 3.2.1.1 Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Salud, Seguridad Social y Educación "A"
      - 3.2.1.2 Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Salud, Seguridad Social y Educación "B"
    - 3.2.2 Dirección de Auditoría de Desempeño al Sector Abasto y Desarrollo Social
      - 3.2.2.1 Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Abasto, Asistencia Social Laboral y Desarrollo Regional y Urbano "A"

3.2.2.2 Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Abasto, Asistencia Social Laboral y Desarrollo Regional y Urbano "B"

3.3 Dirección General de Auditoría de Desarrollo a las Funciones de Gestión Gubernamental y Finanzas

3.3.1 Dirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Soberanía del Territorio Nacional y Procuración e Impartición de Justicia

3.3.1.1 Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Soberanía del Territorio Nacional y Procuración e Impartición de Justicia "A"

3.3.1.2 Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Soberanía del Territorio Nacional y Procuración e Impartición de Justicia "B"

3.3.2 Dirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Gobernación de los Procesos Electorales y Legislación

3.3.2.1 Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Gobernación, Organización de los Procesos Electorales y Legislación "A"

3.3.2.2 Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Gobernación, Organización de los Procesos Electorales y Legislación "B"

3.4 Dirección General de Auditorías Especiales

3.4.1 Dirección de Evaluación de Proyectos Prioritarios

3.4.1.1 Subdirección de Evaluación de Proyectos Prioritarios "A"

3.4.1.2 Subdirección de Evaluación de Proyectos Prioritarios "B"

3.4.2 Dirección de Auditoría a Entidades Financieras

3.4.2.1 Subdirección de Auditoría a Entidades Financieras "A"

3.4.2.2 Subdirección de Auditoría a Entidades Financieras "B"

4. Auditoría Especial de Planeación e Información

4.1 Dirección General de Análisis e Investigación Económica

4.1.1 Dirección de Análisis de las Finanzas Públicas

4.1.1.1 Subdirección de Análisis del Gasto del Gobierno Federal

4.1.1.2 Subdirección de Análisis de Ingresos del Gobierno

Federal

4.1.1.3 Subdirección de Análisis del Sector Paraestatal

4.1.2 Dirección de Investigación Económica

4.1.2.1 Subdirección de Estudios Económicos Sectoriales

4.1.2.2 Subdirección de Análisis Macroeconómicos y Deuda

Pública

4.1.2.3 Subdirección de Estudios Econométricos

4.2 Dirección General de Planeación y Normatividad Técnica

4.2.1 Dirección de Planeación

4.2.1.1 Subdirección de Análisis y Planeación de Auditorías

4.2.1.2 Subdirección de Programación de Auditoría

4.2.2 Dirección de Normatividad Técnica

4.2.2.1 Subdirección de Normatividad Técnica

4.2.2.2 Subdirección de Metodología para la Fiscalización

4.2.3 Dirección de Evaluación de Procesos

- 4.2.3.1 Subdirección de Control de Calidad
- 4.2.3.2 Subdirección de Evaluación Técnica
- 4.2.3.3 Subdirección de Informes Especiales
- 4.3 Dirección General de Informes y Control de Resultados de Auditoría
  - 4.3.1 Dirección Editorial de Informes de Auditoría
    - 4.3.1.1 Subdirección de Integración Editorial
    - 4.3.1.2 Subdirección de Revisión
    - 4.3.1.3 Subdirección de Estadística
  - 4.3.2 Dirección de Control y Seguimiento de Resultados de Auditoría
    - 4.3.2.1 Subdirección de Control de Resultados de Auditoría
    - 4.3.2.2 Subdirección de Seguimiento de Resultados de Auditoría
- Auditoría
  - 5. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos
    - 5.1 Dirección General Jurídica
      - 5.1.1 Dirección Consultiva
        - 5.1.1.1 Subdirección de Asesoría Jurídica a Dependencias y Órganos Autónomos
        - 5.1.1.2 Subdirección de Asesoría Jurídica a Entidades
      - 5.1.2 Dirección Contenciosa
        - 5.1.2.1 Subdirección de Asuntos Administrativos
        - 5.1.2.2 Subdirección de Asuntos Contenciosos
      - 5.1.3 Dirección Jurídica de Asistencia Técnica
        - 5.1.3.1 Subdirección de Apoyo a Auditoría
        - 5.1.3.2 Subdirección de Asistencia Penal
    - 5.2 Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial
      - 5.2.1 Dirección de Responsabilidades y Sanciones
        - 5.2.1.1 Subdirección de Responsabilidades y Sanciones al Sector Central
        - 5.2.1.2 Subdirección de Responsabilidades y Sanciones a Servidores Públicos y Entes Públicos Federales
      - 5.2.2 Dirección de Situación Patrimonial
        - 5.2.2.1 Subdirección de Declaraciones de Situación Patrimonial
        - 5.2.2.2 Subdirección de Determinación de Daños y Control de Procesos y de Gestión
  - 6. Titular de la Unidad General de Administración
    - 6.1 Dirección General de Administración
      - 6.1.1 Dirección de Recursos Humanos
        - 6.1.1.1 Subdirección de Administración de Personal
        - 6.1.1.2 Subdirección de Planeación y Desarrollo
        - 6.1.1.3 Centro de Desarrollo Infantil
      - 6.1.2 Dirección de Servicios Generales
        - 6.1.2.1 Subdirección de Abastecimientos
        - 6.1.2.2 Subdirección de Servicios Técnicos
        - 6.1.2.3 Subdirección de Servicios Administrativos
    - 6.2 Dirección General de Recursos Financieros
      - 6.2.1 Dirección de Tesorería y Finanzas
        - 6.2.1.1 Subdirección de Tesorería
        - 6.2.1.2 Subdirección de Control de Pagos
      - 6.2.2 Dirección de Presupuesto y Contabilidad

- 6.2.2.1 Subdirección de Presupuesto
  - 6.2.2.2 Subdirección de Contabilidad
  - 6.3 Dirección General de Sistemas
    - 6.3.1 Dirección de Desarrollo de Sistemas
      - 6.3.1.1 Subdirección de Desarrollo de Sistemas
      - 6.3.1.2 Subdirección de Programación
    - 6.3.2 Dirección de Tecnología
      - 6.3.2.1 Subdirección de <<mantenimiento
      - 6.3.2.2 Subdirección de Apoyo Logístico
      - 6.3.2.3 Subdirección de Operación y Datos
  - 6.4 Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior
    - 6.4.1 Dirección de Investigación
      - 6.4.1.1 Subdirección de Investigación "A"
      - 6.4.1.2 Subdirección de Investigación "B"
    - 6.4.2 Dirección de Capacitación
      - 6.4.2.1 Subdirección de Organización y Programación
      - 6.4.2.2 Subdirección de Documentación y Programas
- Especiales
- 7. Jefes de Departamento
  - 8. Auditores

El Auditor Superior de la Federación contará además con el apoyo de las siguientes unidades administrativas: Coordinación de Asesores, Coordinación de Relaciones Institucionales, Coordinación de Control y Auditoría Interna Secretaría Técnica, las cuales ejercerán las atribuciones que mediante acuerdo determine el propio Auditor Superior de la Federación y las que señalen en los Manuales de Organización y Procedimientos de la Auditoría Superior de la Federación.

#### **a) Visión Estratégica de la Auditoría Superior de la Federación.<sup>24</sup>**

Tenemos la certeza de que, además de las acciones contenidas como mandato expreso en el marco jurídico de su actividad, es obligación de la Auditoría Superior de la Federación convertirse en una entidad promotora de la transparencia, la eficiencia y mejora continua de los servicios públicos, garante para el Poder Legislativo y la sociedad en general, de que los recursos del pueblo son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia. Pero también de que el Estado cuenta con la capacidad para verificar cabalmente el cumplimiento pleno de sus responsabilidades en materia de seguridad, salud, educación, trabajo, vivienda, derechos humanos, medio ambiente, defensa de la soberanía y todos los aspectos que la sociedad le ha confiado.

---

<sup>24</sup> Visión Estratégica de la Auditoría Superior de la Federación, C.P.C. Arturo González de Aragón O., Auditor Superior de la Federación, México 2001.

## **MANDATO**

La Auditoría Superior de la Federación –en su carácter de entidad de fiscalización superior de la Federación fue creada para apoyar a la H. Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la Cuenta Pública Federal, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados por el presupuesto y constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno.

## **MISIÓN**

Informar veraz y oportunamente a la H. Cámara de Diputados y a la sociedad, sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos, del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos, y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en beneficio de la población a la que sirven.

## **OBJETIVOS**

1. Efectuar la revisión de la Cuenta Pública Federal con objetividad, imparcialidad y oportunidad para merecer la confianza y credibilidad del H. Cámara de Diputados y de la sociedad.
2. Fomentar gestiones públicas responsables, orientadas a la obtención de resultados y a la satisfacción de las necesidades de la población.
3. Apoyar al H. Congreso de la Unión y al Gobierno Federal en la solución de problemas estructurales y en la identificación de oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones públicas.
4. Consolidar la transición de la entidad de fiscalización superior de la Federación, maximizar el valor de sus servicios a la H. Cámara de Diputados y convertirla en una institución modelo.

## **PRINCIPIOS RECTORES**

En el cumplimiento de sus atribuciones y desempeño de sus funciones, la Auditoría Superior de la Federación se debe regir por principios sólidamente sustentados en criterios de profesionalismo, objetividad, imparcialidad, honestidad, confiabilidad, responsabilidad e integridad.

## **ÁREAS ESTRATÉGICAS DE ACTUACIÓN**

Como respuesta al reto futuro se requiere que la Auditoría Superior de la Federación sea más pro activa que reactiva, que con plena observancia de las disposiciones jurídicas que le son aplicables, marque senderos, señale

caminos, establezca pautas, para que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales marchen hacia la modernización administrativa, logrando con ello la eliminación gradual de las áreas generadoras de corrupción, privilegiando la economía, la eficacia y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

Con el fin de avanzar en tal sentido y con base en esta visión del deber ser institucional, se plantea como línea de acción la atención de las áreas estratégicas siguientes:

#### *1) Áreas Generadoras de Corrupción*

Eliminar el exceso de burocracia, la tramitología y la discrecionalidad en la toma de decisiones, para ganarle el paso a la corrupción.

Detectar áreas generadoras de actos de deshonestidad. Evaluar los procesos para la obtención de permisos, documentos, concesiones y licencias, así como el pago de facturas, adjudicación de contratos y otras gestiones, mecanismos de supervisión, procedimientos de autorización y normatividad aplicables. Emitir opiniones sobre la forma en la que el exceso de trámites propicia la comisión de irregularidades. Proponer esquemas de simplificación administrativa a favor de la transparencia y la productividad.

Establecer sistemas de seguimiento de las denuncias presentadas a esta entidad, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y a los órganos de control interno de los Poderes Legislativo y Judicial, y de los entes públicos autónomos, relacionadas con presuntos actos de corrupción, incluyendo las manifestadas a través de los medios de comunicación. Programar las revisiones necesarias y, en su caso, verificar las acciones correctivas adoptadas.

Recomendar al Ejecutivo Federal, con la convicción de que corresponde a la entidad de fiscalización superior señalar pautas para inducir el cambio de la administración pública, reforzar, en los programas educativos de todos los niveles, la enseñanza y transmisión de los valores éticos que constituyen, por sí mismos, la mejor prevención contra las prácticas corruptas.

#### *2) Mejores Prácticas Gubernamentales*

La Auditoría Superior de la Federación debe procurar ser una institución más impulsora de la calidad de la gestión pública, que correctora y sancionadora de irregularidades. Esta última parte se refiere, principalmente, a la lucha contra la corrupción, que es fundamental, pero no lo es todo. El sentido pro activo de la actuación fiscalizadora tiene que ver con el establecimiento de sistemas de control eficaces que cierren los espacios a la comisión de actos indebidos, pero que abran las puertas al mejoramiento de las prácticas gubernamentales.

La fiscalización debe analizar si la ejecución del mandato popular, expresado en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, se cumple no sólo con



honestidad y honradez, sino con eficacia, economía y eficiencia; en otras palabras, si se opera con sanas prácticas gubernamentales y todavía más, con las mejores prácticas de gobierno, lo que obliga a estar atentos y a efectuar comparaciones con quienes lo hacen mejor, para que con un espíritu de superación constante, la fiscalización proporcione elementos para la mejora continua del quehacer público.

### *3) Seguridad Laboral de los Servidores Públicos*

Dar estabilidad laboral a los empleados públicos, a través del establecimiento de un servicio civil de carrera, a fin de que los niveles de supervisión y mandos medios cuenten con la protección necesaria para desempeñar adecuadamente su encargo.

La seguridad laboral de los servidores públicos es, simultáneamente, un asunto de justicia social y un requisito para promover la capacitación y profesionalización de los trabajadores y, en consecuencia, la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Entre otras opciones, el servicio civil de carrera ofrece un modelo de administración de recursos humanos con un marco normativo que fija reglas para la selección, ocupación y promoción de puestos y genera condiciones de equidad e incentivos que permiten el desarrollo y permanencia del personal.

En el ámbito de competencia de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, promover la adopción de este tipo de modelos forma parte de la estrategia para alentar el comportamiento ético de los servidores públicos y la excelencia en el desempeño institucional.

### *4) Indicadores de Gestión*

Crear sistemas de indicadores de evaluación y parámetros de actuación, que permitan revisar y calificar el grado de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones públicas.

Calificar el desempeño de todos los funcionarios y empleados de la administración pública. Crear conciencia, así como arraigar la cultura de la rendición de cuentas en todos los ámbitos de la gestión pública. Impulsar el establecimiento de indicadores de gestión, ya que no obstante la creación, en 1998, del Sistema de Evaluación del Desempeño y los esfuerzos para medir los resultados de las acciones gubernamentales, una buena parte de los indicadores estratégicos hasta ahora formulados no permiten relacionar los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo, con los resultados de los programas sectoriales o especiales y los establecidos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Aportar la experiencia adquirida en la práctica de auditorías al desempeño para que, en coordinación con los Poderes de la Unión y entes públicos federales, se apoye la implantación de indicadores de gestión que permitan evaluar sistemática y objetivamente el impacto de las políticas públicas y los beneficios sociales y económicos de las mismas. Considerar los principales aspectos relacionados con la cobertura, la calidad y la eficiencia de las acciones ejecutadas, los servicios públicos prestados y los bienes producidos, para la fijación de esos parámetros.

En la ejecución de auditorías al desempeño, incluir observaciones sobre el impacto de acciones y programas en la conservación del medio ambiente. Con apego a la legalidad, impulsar el respeto irrestricto a las normas ecológicas. Es una tarea que, de manera prioritaria, llevan a cabo los principales órganos de fiscalización superior en el mundo y es también, una demanda social generalizada y un reclamo legítimo de las nuevas generaciones.

#### *5) Rendición de Cuentas*

Los funcionarios públicos tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad, porque manejan recursos que son de ella. Debe existir una rendición de cuentas clara y transparente en todas las esferas, niveles y funciones de la administración pública, como elemento fundamental de la democracia plena. Impulsar la cultura de la rendición de cuentas es una tarea obligatoria, parte esencial de una verdadera Reforma del Estado. La rendición de cuentas es hoy el vínculo que mantiene la legitimidad de los estados democráticos y uno de los mecanismos sin el cual sería imposible el equilibrio entre los poderes. Por ello es primordial arraigarla en el servicio público, sobre todo, en los responsables del manejo de los recursos del pueblo.

#### *6) Supervisión y Control*

Reforzar los mecanismos de control y supervisión institucionalizados, considerando que los organismos responsables de estas actividades son entidades públicas federales y por lo tanto sujetas de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación. Contar con un equipo multidisciplinario que evalúe anualmente su desempeño y el cumplimiento de sus funciones sustantivas, para poder alertar al H. Congreso de la Unión sobre posibles contingencias e irregularidades que, eventualmente, pudieran conducir a situaciones de inestabilidad en los mercados financieros y cargas presupuestales adicionales. Programar revisiones en las instancias responsables de supervisar a instituciones financieras, bursátiles, aseguradoras, afianzadoras y de protección a ahorradores y usuarios de la banca.

Buscar el fortalecimiento de los órganos de control. Conocer y ponderar los resultados de las auditorías practicadas por los órganos internos de control y los auditores independientes, con el propósito de incrementar y complementar los alcances de la fiscalización y vigilar la adopción de

medidas correctivas y preventivas que eviten la recurrencia de las anomalías. Estructurar esquemas de supervisión que aseguren que los registros contables y presupuestales de las entidades públicas consignen todas sus operaciones y estén actualizados, ya que esta práctica, independientemente de que permite disponer de información confiable y oportuna para la toma de decisiones, constituye uno de los mecanismos de control más perfeccionados y efectivos.

#### *7) Fiscalización de Alto Impacto*

Maximizar los resultados de las auditorías realizadas y el alcance de las acciones preventivas sugeridas. Fortalecer los mecanismos de supervisión y control para la aplicación de los recursos del Ramo 33, que permitan garantizar que los mismos se ejerzan en los términos de las disposiciones presupuestarias y evitar así, la recurrencia en su desvío hacia fines distintos a los autorizados. Los montos aprobados anualmente por la H. Cámara de Diputados en este renglón obligan a redoblar el esfuerzo en esta materia.

Analizar el estado de la información financiera de una gran cantidad de fideicomisos, fondos, mandatos, convenios y otros instrumentos desincorporados para la administración de cuantiosos recursos federales. Esta falta de información oportuna opera en contra de la objetividad en la evaluación del cumplimiento de los programas y de la transparencia en la rendición de cuentas.

#### *8) Oportunidades de Mejora*

Promover la mejora constante de la administración pública. La identificación de oportunidades para alentar la productividad, economía y transparencia en el uso de los recursos federales debe ser una constante en la actuación de la Auditoría Superior de la Federación. Optimizar el aprovechamiento de capacidades y recursos, reconociendo las fortalezas institucionales e identificando sus aspectos vulnerables, con el propósito de potenciar las primeras y abatir los segundos.

Establecer un programa de control de calidad con el fin de corroborar que se estén aplicando las técnicas de auditoría apropiadas, que el tamaño de las muestras, estadísticamente seleccionadas en cada caso, asegure la representatividad y los niveles de confianza requeridos, y que el contenido y calidad de los informes sean acordes con los objetivos previstos. Fortalecer el sistema automatizado de seguimiento y control de las acciones promovidas para conocer y constatar el impacto de las recomendaciones emitidas.

A palabras del C.P.C. Arturo González de Aragón O., Auditor Superior de la Federación, con esta mística de servicio y las acciones prioritarias señaladas, se busca dar cumplimiento a las expectativas generadas por el surgimiento de la Auditoría Superior de la Federación, con el fin de abatir gradualmente los rezagos históricos de la fiscalización superior. Así se pretende combatir

institucionalmente la corrupción y la ineficiencia en el uso de los recursos públicos.

El principal patrimonio de la Auditoría Superior de la Federación es la neutralidad, principio fundamental que debe ser estandarte y premisa de su actuación, defendida y valorada por todos los partidos políticos, ya que de ella dependen la credibilidad y la confianza de la sociedad en la institución.

La responsabilidad de atender el mejoramiento integral de la administración gubernamental, primordialmente en los temas aludidos, compete al Ejecutivo Federal, a los otros Poderes de la Unión y a los entes públicos federales, a través de la instrumentación de programas específicos que contengan una clara definición de objetivos y metas, con sus respectivos indicadores estratégicos y parámetros de medición, que permitan una mejor evaluación de los logros alcanzados.

#### **b) La Revisión de la Cuenta Pública.**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gato Público Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Departamento del Distrito Federal Formularán anualmente las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal correspondientes al ejercicio fiscal del año anterior, las cuales, una vez sometidas a la consideración del C. Presidente de la República, se presentarán a la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio, en los términos de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución.

Una vez que ha recibido de la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados la Cuenta Pública del Gobierno Federal, la Comisión de Vigilancia las turna para su revisión a la Auditoría Superior de la Federación.

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.

#### **c) La Cuenta Pública**

Según el artículo 2, fracción VIII, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Cuenta Pública "se entenderá como el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos

federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.”

Y el artículo 7 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación nos dice que la Cuenta Pública “estará constituida por los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos; la información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación; los efectos o consecuencias de las mismas operaciones derivadas y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, y el resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la Deuda Pública Federal.”

#### **d) La Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública**

La revisión de la Cuenta Pública, como dispone el párrafo cuarto del artículo 74, fracción IV, de la Constitución, “tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”.

Así en este tenor de ideas encontramos que el artículo 14 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación dispone que la revisión de la Cuenta Pública, “tendrá por objeto determina si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados; si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas; el desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto; si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos; en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales; si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales; si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; las responsabilidades a que haya

lugar, y la imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley.”

### **e) Los Informes Previo y de Resultados**

Para informar de los resultados de su revisión de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación, rinde anualmente a la Cámara de Diputados el Informe de Avance de Gestión Financiera y el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública.

El artículo 2, fracción IX, nos dice que “se entenderá como Informe de Avance de Gestión Financiera, el informe, que como parte integrante de la Cuenta Pública, rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas.”

El contenido del Informe de Avance de Gestión Financiera se referirá a los programas a cargo de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y satisfacción de necesidades en ellos proyectados y contendrá; el flujo contable de ingresos y egresos al 30 de junio del año en que se ejerza el presupuesto, el avance del cumplimiento de los programas con base en los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, y los procesos concluidos.

La Auditoría Superior de la Federación, únicamente podrá auditar los conceptos reportados en él como procesos concluidos por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales.

El del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación, tendrá un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que la Cámara de Diputados, o en su caso la Comisión Permanente, reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la Comisión, el informe del resultado correspondiente, mismo que tendrá carácter público y mientras ello no suceda, la Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.

El informe de resultados deberá contener como mínimo; los dictámenes de la revisión de la Cuenta Pública; el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas; así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía; el cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y

de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes; los resultados de la gestión financiera; la comprobación de que los Poderes de la Unión, y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación y en las demás normas aplicables en la materia; el análisis de las desviaciones presupuestarias, en su caso, y los comentarios y observaciones de los auditados.

Además la Auditoría Superior de la Federación, en el informe de resultados, dará cuenta a la Cámara de Diputados, de los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades y de la imposición de las sanciones respectivas, así como de la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos, que realice de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

#### **f) Principios Éticos y Reglas de Conducta.<sup>25</sup>**

El propósito del Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación es impulsar, fortalecer y consolidar una cultura de respeto hacia los más altos valores éticos en que debe sustentarse la gestión gubernamental, con la absoluta convicción de que la administración pública mejorará en la medida en que los individuos a quienes se ha encomendado, comprometidos con esos valores, antepongan el interés general al personal y asuman plenamente las responsabilidades que les asignan las leyes.

El mandato de la Auditoría Superior de la Federación (AF), consiste en que los recursos federales de la nación se administren conforme a la legislación aplicable y con eficiencia, eficacia y economía. Esta función de control externo, conferida al poder legislativo convierte a la institución en una pieza clave del proceso de rendición de cuentas, y por ende, e la vida democrática del país.

Para cumplir cabalmente su mandato institucional, este órgano debe ejercer sus atribuciones en el marco de las normas jurídicas que lo rigen y con apego a las reglas y criterios propios de la auditoría. Ahora bien, en cuanto acción humana, su desempeño depende significativamente de los valores éticos de las personas que realizan la actividad fiscalizadora.

Por consiguiente, la institución debe subordinar su actuación a principios indispensables, como el profesionalismo competente, la integridad, la objetividad, la imparcialidad y la independencia, que presuponen valores éticos generalmente aceptados. En tal virtud, los profesionales a cargo de las actividades sustantivas están obligados a ajustar su conducta a esos principios y valores, en las inteligencias de que al apartarse de ellos podrían

---

<sup>25</sup> Introducción al Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Superior de la Federación, octubre de 2001.

ocasionar que se cuestione la validez de sus juicios y opiniones de la Entidad de Fiscalización de la Federación.

La necesidad de instituir un Código de ética para promover y preservar la integridad y competencia de los profesionales al servicio de la ASF se explica porque, además de que están obligados a observar diversas normas legales y éticas de carácter general, la fiscalización de los recursos públicos les impone responsabilidades concretas, a las que deben corresponder normas éticas específicas.

La autoridad moral de la ASF se sustenta en la conducta intachable de sus auditores, ejemplar para los sujetos de fiscalización, y su competencia debe reflejarse en la calidad de sus informes, que por ser públicos siempre estarán sujetos al escrutinio y evaluación de la sociedad en general. De ahí la necesidad de enfatizar en los principios rectores de la actuación de la ASF y de su personal, como fundamentos de la credibilidad institucional.

A partir de la premisa de las actividades de la ASF deben realizarse en cumplimiento o en apoyo de sus funciones de fiscalización, es imprescindible que aquellas se efectúen de conformidad con los valores éticos pertinentes. Por tanto, este código también es aplicable en lo que corresponda a los demás servidores públicos de la ASF, ejerzan o no una profesión y con independencia de las actividades que desarrollen. Para este efecto, expresiones tales como profesionales, servidores públicos, y personal, se consideran equivalentes y deben entenderse en ese sentido.

La Auditoría Superior de la Federación, en su calidad de Entidad Superior de la Federación, declara su intención de servir a la sociedad con eficiencia y lealtad, para lo cual asume incondicionalmente los siguientes compromisos:

PRIMERO.- Ejercer su autonomía técnica y de gestión con responsabilidad, profesionalismo, visión estratégica y capacidad auditora.

SEGUNDA.- Impulsar la cultura de la rendición de cuentas para lograr la mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, sin incurrir en actitudes prepotentes u hostiles hacia los auditados.

TERCERA.- Predicar con ejemplo, mediante la utilización de honrada, racional y clara de los recursos presupuestales que le sean asignados.



## PRINCIPIOS ETICOS Y REGLAS DE CONDUCTA

### 1. Profesionalismo Competente.

El personal responsable de la revisión de la cuenta pública Federal y la fiscalización a cargo de la ASF deben proceder conforme a las normas, los criterios y el rigor profesional más estrictos en la realización de sus tareas, con objeto de alcanzar la excelencia.

- 1.1 La fiscalización de la gestión pública no admite improvisaciones y ha de ejercerse como un proceso ordenado y riguroso, que sea una garantía de la competencia con que debe efectuarse.
- 1.2 Los entes públicos federales y demás sujetos de fiscalización tienen derecho de que sus operaciones sean auditadas por profesionales competentes, en tanto que la Cámara de Diputados y la sociedad en general esperan que las auditorías de la ASF se efectúen con la debida calidad técnica, a cambio de los fondos públicos que se destinan a su ejecución y de la confianza que han depositado en la institución y en su personal.
- 1.3 Los profesionales adscritos a la ASF deben poseer el entrenamiento técnico, los conocimientos, la capacidad y la experiencia necesarios para realizar las tareas de fiscalización que les sean encomendadas.
- 1.4 La ASF espera que los grupos interdisciplinarios a su servicio procedan en todo momento con arreglo a las normas y criterios profesionales aplicables, que incluyen las disposiciones de este código, las que regulan el ejercicio de las distintas profesiones y las normas de auditoría de la institución.
- 1.5 Los auditores de la ASF deben tener presente que sus actividad no solo requiere conocimientos y destrezas específicas, sino también compromiso ético para no encubrir actos ilícitos ni ser indulgentes con los infractores, y para no actuar arbitrariamente con los auditados.

### 2. Independencia

Los profesionales al servicio de la ASF deben actuar con independencia de criterio, libres de prejuicios o intereses de cualquier índole, con el fin de preservar la imparcialidad y objetividad a las que la institución esta obligada.

- 2.1 Para la Revisión de la Cuenta Pública Federal y del Informe de Avance de Gestión Financiera, que forma parte de este documento, la ASF debe proceder con independencia de juicio a que esta obligado por la naturaleza misma de sus funciones y por la autonomía técnica que le otorga la Constitución.
- 2.2 En consecuencia, los profesionales a su servicio deben realizar una evaluación equilibrada de todas las circunstancias relevantes y elaborar sus conclusiones sin dejarse influir por prejuicios o intereses

políticos, étnicos, religiosos, gremiales, económicos o de otra naturaleza.

- 2.3 Los auditores están éticamente obligados a no intervenir en ningún asunto en el cual tengan algún interés personal, o de cualquier otra índole, que constituya un impedimento para desempeñar sus funciones con la debida imparcialidad y objetividad.

### 3. Objetividad.

Los profesionales al servicio de la ASF deben proceder con la objetividad en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, principalmente en lo que se refiere a sus informes, que se basaran exclusivamente en los resultados de las pruebas efectuadas.

- 3.1 Para que las observaciones, recomendaciones y resoluciones de la ASF tengan plena validez, debe sustentarse exclusivamente en los datos y evidencias resultantes de las revisiones practicadas, los que se analizaran y presentaran de acuerdo con las normas y procedimientos emitidos por la institución.

- 3.2 Los informes deben incluir con exactitud la información, precisiones y comentarios pertinentes que aporten los auditados en descargo de las responsabilidades imputadas.

- 3.3 Los profesionales al servicio de la ASF deben aplicar los criterios más estrictos para asegurarse de que sus conclusiones se funden en evidencia suficiente y competente, sobre todo cuando éstas puedan dar origen al fincamiento o promoción de responsabilidades y a la imposición de sanciones.

### 4. Imparcialidad

Los profesionales al servicio de la ASF deben dar un trato equitativo a los sujetos de fiscalización.

4.1. Para la credibilidad de la ASF es esencial que sus auditores sean imparciales y así sean considerados por la sociedad y por los propios sujetos de fiscalización, como resultado del trabajo justo y equitativo que están obligados a dispensar a cada uno de ellos.

### 5. Confidencialidad.

Los profesionales de la ASF deben guardar estricta reserva de la información que obtengan en el desempeño de sus funciones de fiscalización.

- 5.1. La información obtenida durante el proceso de fiscalización por el personal de la ASF, así como los profesionales independientes a su servicio, no debe revelarse a familiares, amistades y otras personas ajenas a la institución, ni oralmente ni por escrito.

- 5.2. Se debe guardar extrema prudencia en el uso y protección de la información obtenida en el transcurso de los trabajos, y dar a conocer los resultados y actuaciones de la ASF únicamente en los términos, circunstancias y plazos establecidos por las leyes y disposiciones normativas aplicables.

## 6. Actitud Constructiva.

El personal debe tener una actitud constructiva en las auditorias que practiquen con motivo de la revisión de la Cuenta Pública Federal, para lo cual considera que el fin ultimo de la ASF es contribuir a mejorar la gestión gubernamental.

- 6.1. Como conviene a su carácter de Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la ASF está obligada a señalar todas las irregularidades y deficiencias que detecte en su revisión de la Cuenta Pública Federal, pero también a recomendar las medidas que estime pertinentes para su prevención y corrección, con el propósito de mejorar el desempeño de las entidades públicas.
- 6.2. Por consiguiente, al tiempo que los auditores deben aplicar rigurosamente todos los procedimientos que consideren necesarios para el cumplimiento de los objetivos de las auditorias, deben asumir una actitud positiva a fin de que en sus informes los resultados de las revisiones se presenten en su justa dimensión y se formulen las recomendaciones más idóneas.
- 6.3. Las recomendaciones deben ser también precisas como se requiera para facilitar su comprensión y atención, pero corresponderá a las entidades auditadas determinar las medidas concretas para subsanar las deficiencias. Al respecto, deben tenerse presente que no es función de la ASF asesorar a las entidades sujetas de fiscalización y que los auditores no debe participar en las decisiones de éstas, ni asumir responsabilidades de su competencia.

## 7. Integridad.

El personal al servicio de la ASF debe ajustar su conducta a las normas legales y éticas aplicables y actuar con integridad en el ejercicio de sus atribuciones y funciones.

- 7.1. La integridad consiste esencialmente en la adhesión convencida aun código de valores, que para la ASF radica en la estricta observancia de los postulados en que se sustentan todas las normas legales y éticas aplicables.
- 7.2. La integridad comprende tanto los valores éticos que atañen a la conducta de los profesionales y los servidores públicos en general como los relacionados específicamente con las responsabilidades de fiscalización.
- 7.3. Para preservar la credibilidad de la ASF y la confianza de la sociedad en ella, es imprescindible que su personal se ajuste tanto a la forma

como el espíritu de las normas de auditoría y de ética, que tome decisiones acorde con el interés público, que observe una conducta intachable, que actúe con rectitud y honestidad absoluta en la realización de su trabajo, y con honradez en el empleo de los recursos de la institución.

- 7.4. El personal de la ASF debe tener presente que los principios éticos no son meros conceptos, abstracciones ajenas a su quehacer cotidiano, sino elementos de trabajo indispensables para el cabal cumplimiento de sus responsabilidades.

### 3. LAS AUDITORIAS.

Las auditorías, visitas e inspecciones que se efectúen en los términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se practicarán por el personal expresamente comisionado para el efecto por la Auditoría Superior de la Federación o mediante la contratación de profesionales de auditoría independientes, habilitados por la misma para efectuar visitas o inspecciones, siempre y cuando no exista conflicto de intereses.

Las personas encargadas de realizar las auditorías, visitas e inspecciones, tendrán el carácter de representantes de la Auditoría Superior de la Federación en lo concerniente a la comisión conferida.

La Auditoría Superior de la Federación, tendrá acceso a los datos, libros y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso y gasto público de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como a la demás información que resulte necesaria, siempre que al solicitarla se expresen los fines a que se destine dicha información.

La información y datos que para el cumplimiento de las funciones de la auditoría, se proporcionen, estarán afectos exclusivamente al objeto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y demás ordenamientos aplicables, y los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cualesquiera que sean su categoría y los profesionales contratados para la práctica de auditorías, deberán guardar estricta reserva sobre la información y documentación que conozcan, así como de sus actuaciones y observaciones.

Las auditorías, que abarcan prácticamente toda la actividad de los organismos públicos, son por su objeto de diversos tipos: financieras, de sistemas, de legalidad, de normatividad de obras públicas, de obras públicas, de evaluación de programas y especiales, principalmente.

**a) Auditorías Financieras.** En general, se trata de comprobar, en forma selectiva y mediante revisiones in situ, que las operaciones financieras de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que se reflejan en la Cuenta Pública se hayan efectuado y registrado en la contabilidad de conformidad con la normatividad y la legislación aplicables.

Entre otros aspectos, se verifica si los ingresos, incluyendo los captados por financiamientos, correspondieron a los estimados y fueron obtenidos, registrados y controlados correctamente; si los egresos se ajustaron a los presupuestados o, en su defecto, los presupuestos se modificaron de acuerdo con lo establecido al respecto; si las erogaciones están debidamente justificadas y comprobadas y los recursos se aplicaron con arreglo a los programas y subprogramas aprobados; si los pagos por concepto de deuda

pública se realizaron conforme a lo previsto y en cumplimiento de las disposiciones legales que rigen en la materia; y si las transferencias que recibieron las entidades paraestatales se destinaron a los fines para los cuales fueron otorgadas.

**b) Auditoría de Sistemas.** Su finalidad es evaluar el conjunto de los sistemas y procedimientos en uso, o bien uno o varios de esos sistemas o procedimientos en particular, con objeto de determinar si su diseño es correcto, si se aplican debidamente y, en suma, si contribuyen suficientemente al control interno del área, dependencia o entidad correspondiente.

**c) Auditoría de Legalidad.** Tienen como propósito comprobar si, en general, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal operan de conformidad con el objeto que se les fijó en el instrumento jurídico por el cual fueron creadas; si sus órganos jurídicos cuidan de que en todos los aspectos de su gestión se observen las disposiciones legales aplicables; y si, como resultado de su propia actuación, dichos órganos han protegido y defendido debidamente desde el punto de vista legal los intereses de la dependencia o entidad a la cual están adscritos.

**d) Auditoría de Normatividad de Obras Públicas.** Se practican en dependencias que realizan gasto de inversión en obras públicas, con objeto de evaluar el cumplimiento de las disposiciones de la legislación aplicable, principalmente por lo que respecta a la contratación de las obras y de los servicios relacionados con ellas.

**e) Auditoría de Obras Públicas.** Se practican con el propósito de comprobar que las obras se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en la materia; que se hayan ajustado a las asignaciones presupuestales aprobadas, a los proyectos respectivos y a las normas generales y específicas de construcción de la dependencia o entidad auditada; que se hayan realizado los estudios previos necesarios y cumplido los programas de obra; que se hayan aplicado adecuadamente los sistemas de supervisión y de control de calidad de las obras; que los precios unitarios coincidan con los establecidos en los contratos y, en su caso, que sus estimaciones se hayan efectuado correctamente; y que los volúmenes de obra pagados correspondan a los que se hayan estimado en la inspección física de las obras.

**f) Evaluación de Programas.** Se inicia con un análisis general de los resultados programáticos más relevantes de cada uno de los sectores sujetos a revisión y de la estrategia de gasto que se aplicó en el ejercicio, con objeto de verificar que sean congruentes con el marco de planeación correspondiente. Posteriormente, se seleccionan aquellos programas, subprogramas o proyectos del sector que se consideren de mayor importancia para la evaluación, de acuerdo con los criterios que la Auditoría

Superior de la Federación ha establecido al respecto, a fin d determinar la eficiencia y eficacia con que fueron ejecutados.

**g) Auditorías Especiales.** Son aquellas que se realizan a solicitud expresa de la Cámara de Diputados, por conducto de su Comisión de Vigilancia, y pueden incluir uno o más tipos de auditorías o bien revisiones de procesos específicos, como los de desincorporación de entidades paraestatales, respecto de los cuales se verifica que se hayan ejecutado de conformidad con la legislación y normatividad aplicable.

#### 4. DE LA DETERMINACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS, Y DEL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES.

##### a) Determinación de Daños y Perjuicios.

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:

- I. Determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas;
- II. Promover ante las autoridades competentes al fincamiento de otras responsabilidades;
- III. Promover las acciones de responsabilidad a que refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Presentar las denuncias y querellas penales, a que haya lugar;
- V. Y 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, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

##### b) Del Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias.

El fincamiento de esta responsabilidad tiene como objeto, resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio.



Las responsabilidades Resarcitorias se constituirán, según el artículo 48 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, personas física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.

Las responsabilidades resarcitorias se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.

Las responsabilidades que se finquen a los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes Públicos Federales<sup>26</sup> y de la Auditoría Superior de la Federación, no eximen a éstos ni a las empresas privadas o a los particulares, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente (*artículo 50 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación*).

La Auditoría, con base en las disposiciones de la Ley de fiscalización Superior de la Federación, podrá formular a los Poderes de la Unión y entes públicos federales<sup>27</sup> los pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, la cual deberá contabilizarse de inmediato.

La facultad de la Auditoría Superior de la Federación, para fincar responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes, prescribirá en cinco años. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que se hubiese cesado, si fue de carácter continuo, y en todos los casos, la prescripción se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias.

---

<sup>26</sup> Para efectos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se entenderá por "Poderes de la Unión", Los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, comprendidas en este último las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de República.

<sup>27</sup> Para efectos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se entenderá por "entes públicos federales", los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Las responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal que resulten por actos u omisiones, prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables

Y en conclusión pueden incurrir en responsabilidad resarcitoria:

Todos los servidores públicos y los particulares, personas física o mortales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

Los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus Informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación;

Y los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten.

### **c) Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias.**

La Auditoría Superior de la Federación, formulara pliegos de observaciones a los Poderes de La Unión y entes públicos federales derivados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, mismos que deberán ser solventados ante la Auditoría, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo. Cuando los pliegos de observaciones no sean solventados dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos presentados no sean suficientes a juicio de la Auditoría, esta iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, y en su caso aplicará las sanciones pecuniarias a que haya lugar (artículo 51 y 52 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

El fincamiento de las responsabilidades resarcitorias se sujetara al siguiente procedimiento contenido en Capítulo III, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación:

- I. Se citará personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia, haciéndoles saber los hechos que se le imputan y

que sean causa de responsabilidad en los términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, señalando el lugar, día y hora, en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor; apercibidos que de no comparecer sin justa causa, se tendrá por precluido su derecho a ofrecer pruebas o formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren el expediente respectivo.

A la audiencia podrá asistir el representante de los Poderes de la Unión o de los entes públicos federales, que para tal efecto designen.

Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

- ii. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Auditoría, resolverá dentro de los sesenta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente, o los sujetos responsables, y notificará a éstos dicho pliego, remitiendo un tanto autógrafo del mismo a la Tesorería de la Federación, para el efecto de que si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, éste no es cubierto, se haga efectivo en términos de ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Cuando los responsables sean servidores públicos, dicho pliego será notificado al representante de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, según corresponda y al órgano de control interno respectivo.

La indemnización invariablemente deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, o ambos, y se actualizará para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

La Auditoría, podrá solicitar a la Tesorería de la Federación proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta, sólo cuando haya sido determinada en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria respectiva.

El presunto o presuntos responsables podrán solicitar la sustitución del embargo precautorio, por cualquiera de las garantías que

establece el Código Fiscal de la Federación, a satisfacción de la Auditoría.

- III. Si en la audiencia la Auditoría, encontrara que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias.<sup>28</sup>

Las multas y sanciones resarcitorias, tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida por la Auditoría, haciéndose efectivas conforme al procedimiento administrativo de ejecución que establece la legislación aplicable. El importe de, las sanciones resarcitorias que se recuperen, deberán ser entregadas, por la Secretaría de Hacienda y Crédito pública a las respectivas tesorerías de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que sufrieron el daño o perjuicio respectivo. Dicho importe quedará en las tesorerías en calidad de disponibilidad y sólo podrá ser ejercido de conformidad con lo establecido en el presupuesto.

Una de las peculiaridades que tiene la Auditoría, es que puede abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando las causas de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometa la infracción.

Todas las sanciones y demás resoluciones emita la Auditoría conforme a la Ley de la materia, podrán ser impugnadas por el servidor público o por el particular, persona física o moral, ante la propia Auditoría, mediante el recurso de reconsideración o bien, mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El recurso de reconsideración se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del pliego o resolución recurrida.

---

<sup>28</sup> En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, así como en la apreciación de las pruebas, y desahogo del "recurso de reconsideración", se observarán las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. También nos dice en su artículo 6, que a falta de disposición expresa en la ley, se aplicara en forma supletoria y en lo conducente, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; el Código Fiscal de la Federación; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las disposiciones relativas del Derecho Común, sustantivo y procesal.

## CAPITULO IV

### 1. GENERALIDADES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR.

#### a) Finalidad del Control.

La institución de control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.

Fiscalizar y Control, son términos que comúnmente son considerados sinónimos, aunque hay algunos que consideran que la palabra "control" tiene una acepción más amplia y se aplica específicamente a las funciones de vigilancia, verificación o comprobación de actos perjudiciales a lo tocante a las acciones de gobierno y dirección.

El Diccionario para Juristas, define el término control como "intervención, fiscalización y como mando, dominio, preponderancia".<sup>29</sup>

Ahora, para que el control funcione y se le perciba, es necesario establecer en forma sistematizada, es decir, que debe seguir un ordenamiento racional y dotarlo de los elementos necesarios para su funcionamiento, orientándolo 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 revisadas 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 pasados, en relación con, los resultados actuales esperados, con el fin de corregir mejorar o formular nuevos planes.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Palomar de Miguel, Juan, "Diccionario para Juristas", Ediciones Mayo, México, 1981.

<sup>30</sup> Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización, ASOFIS, "Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental", México, 1985, Pág.76.

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

Según Faya Viesca, 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 autoridades presupuestarias de la Cámara, fundamentalmente estaría violando una decisión netamente política. La segunda función del control presupuestario es financiera y 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 por los artículos 13, 15, 17 y 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, además de otras disposiciones legales.<sup>31</sup>

Como hemos visto y sin perjuicio a lo señalado con anterioridad, para el presente estudio, se considerara como sinónimos los términos Fiscalizar y Control, por considerar que ambos términos no se excluye ni contradicen.

#### **b) Control Previo y Control Posterior.**

Si el control se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras o administrativas, se trata de un control previo; de lo contrario, de un control posterior.

Un control previo eficaz resulta imprescindible para una sana economía financiera pública. Puede ser ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, pero también por otras instituciones de control.

El control previo ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, implica ventaja de poder impedir un perjuicio antes de producirse éste, pero la desventaja de comportar un trabajo excesivo y de que la responsabilidad basada en el derecho público no esté claramente definida. El control posterior ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, reclama la responsabilidad del órgano culpable, puede llevar a la indemnización del perjuicio producido y es apropiada para impedir, en el futuro, la repetición de infracciones.

La situación legal, las circunstancias y necesidades de cada país determinan si una Entidad Fiscalizadora Superior ejerce un control previo. El control

---

<sup>31</sup> Faya Biseca, Jacinto, "Finanzas Públicas", Editorial Porrúa, México, 1996, Pág. 273.

posterior es una función inalienable de cada Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de un control previo ejercido.

### **c) Control Interno y Externo.**

Los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de los diferentes departamentos e instituciones; los órganos de control externo no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada. La Entidad Fiscalizadora Superior es un órgano de control externo.

Los órganos de control interno dependen necesariamente del director del departamento en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible a tenor de la estructura constitucional correspondiente.

Incumbe a la Entidad Fiscalizadora Superior, como órgano de control externo, controlar la eficiencia de los órganos de control interno. Asegurada la eficiencia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de funciones oportunas y a la cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizadora Superior a un control total.

### **d) Control Formal y Control de las Realizaciones.**

La tarea tradicional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores es el control de la legalidad y regularidad de las operaciones.

A este tipo de control, que sigue manteniendo su importancia y trascendencia, se une un control orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales, que no sólo abarca a cada operación sino a la actividad total de la administración, incluyendo su organización y los sistemas administrativos.

Los objetivos de control a que tienen que aspirar las Entidades Fiscalizadoras Superiores, legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las Operaciones, tienen básicamente la misma importancia; no obstante, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene la facultad de determinar, en cada caso concreto, a cual de estos aspectos debe darse prioridad.

## **2. INDEPENDENCIA DE LA ENTIDAD FISCALIZACIÓN SUPERIOR.**

### **a) Independencia de la Entidad de Fiscalización Superior**

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.

Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.

### **b) Independencia de los Miembros y Funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.**

La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores está inseparablemente unida a la independencia de sus miembros. Por miembros hay que entender aquellas personas a quienes corresponde tomar las decisiones propias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y representarlas, bajo su responsabilidad, en el exterior, es decir, los miembros de un colegio facultado para tomar decisiones o el Director de una Entidad Fiscalizadora Superior organizada monocráticamente.

La Constitución tiene que garantizar también la independencia de los miembros. En especial no debe verse afectada su independencia por los sistemas establecidos para su sustitución y que tienen que determinarse también en la Constitución.

Los funcionarios de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser absolutamente independientes, en su carrera profesional, de los organismos controlados y sus influencias.

### **c) Independencia Financiera de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

Hay que poner a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben.



Las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que poseer la facultad, llegado el caso, de solicitar directamente del organismo encargado del presupuesto estatal los medios financieros que estimen necesarios.

Los medios financieros puestos a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en una sección especial del presupuesto tienen que ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad.

**d) Relación con la Cámara de Diputados y la Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.**

La independencia otorgada a la Entidades Fiscalizadora Superior por la Constitución y la Ley, le debe garantizar un máximo de iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúen como órgano técnico de la Cámara de Diputados y ejerzan el control por encargo de éste. La Constitución debe regular las relaciones entre la Entidad Fiscalizadora Superior y la Cámara de Diputados, de acuerdo con las circunstancias y necesidades del país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos dice en su artículo 74, fracción II, que "la Cámara de Diputados contará con una Comisión de Vigilancia, que tendrá por objeto, coordinar las relaciones entre ésta y la Auditoría Superior de la Federación, evaluar el desempeño de esta última y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.

Ahora bien, el artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, nos dice que son atribuciones de la Comisión:

- I. Ser el conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación;
- II. Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública y turnarlos a la Auditoría Superior de la Federación;
- III. Presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública;
- IV. Conocer el programa anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones, elabore la Auditoría Superior de la Federación, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento;

- V. Citar, por conducto de su Mesa Directiva, al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública;
- VI. Conocer el proyecto de presupuesto de la cuenta anual de la Auditoría Superior de la Federación, así como el informe anual de su ejercicio, y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para los efectos legales conducentes;
- VII. Evaluar si la Auditoría Superior de la Federación, cumple con las funciones que conforme a la Constitución y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, le corresponden y proveer, lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión;
- VIII. Presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, así como la solicitud de su remoción, en términos de lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 79 Constitucional;
- IX. Proponer al Pleno de la Cámara al titular de la Unidad de Evaluación y Control y los recursos materiales, humanos y presupuestales con los que deben contar la propia unidad;
- X. Proponer al Pleno de la Cámara el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control;
- XI. Aprobar el programa de actividades de la Unidad de Evaluación y Control y requerirle todo tipo de información relativa a sus funciones;
- XII. Ordenar a la Unidad de Evaluación y Control, la práctica de auditorías a la entidad de fiscalización superior de la Federación;
- XIII. De acuerdo a las posibilidades presupuestales, contratar Asesores Externos para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones;
- XIV. Y las demás que establezca la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y demás disposiciones aplicables.

Para los efectos de la fracción VII del artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, existe una unidad especializada para vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en el

ordenamiento citado, denominada Unidad de Evaluación y Control, la cual formará parte de la estructura de la Comisión.

La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión tendrá las siguientes atribuciones (artículo 92 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación):

- I. Vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, se conduzcan en términos de lo dispuesto por la Ley de la materia y demás disposiciones legales aplicables;
- II. A instancia de la Comisión, podrá practicar por sí o a través de Auditores Externos, auditorías para verificar el desempeño, el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas anuales de la Auditoría Superior de la Federación, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta;
- III. Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- IV. Conocer y resolver el recurso de reconsideración que interpongan los servidores públicos sancionados conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- V. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales;
- VI. A instancia de la Comisión, presentar denuncias o querrelas ante la autoridad competente, en caso de decretar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación;
- VII. Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la Auditoría Superior de la Federación;
- VIII. Conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de adquisiciones, Arrendamientos y

**Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas;**

- IX. Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, en términos de lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- X. Y las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias aplicables:

Los Poderes de la Unión y los entes públicos federales tendrán la facultad de formular queja ante la Unidad de Evaluación y Control sobre los actos del Auditor Superior de la Federación que contravengan las disposiciones de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en cuyo caso dicha Unidad substanciará la investigación preliminar por vía especial, para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción a que se refiere este ordenamiento, o bien el previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, notificando al quejoso el dictamen correspondiente.

El titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia, será propuesto por la propia Comisión y designado por la Cámara, mediante el voto mayoritario de sus miembros presentes en la sesión respectiva, debiendo cumplir los requisitos que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, establece para el Auditor Superior; también será responsable de administrativamente ante la propia Cámara de Diputados, a la cual deberá rendir un informe anual de su gestión, con independencia de que pueda ser citado extraordinariamente por está, cuando así se requiera, para dar cuenta de lo ejercicio de sus funciones.

Son atribuciones del titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión:

- I. Planear, programar y efectuar auditorías, inspecciones o visitas a las diversas áreas administrativas que integran la Auditoría Superior de la Federación;
- II. Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los particulares relacionadas con servicios públicos de la Auditoría Superior de la Federación, en términos de lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos;
- III. Requerir a las unidades administrativas de la Auditoría Superior de la Federación, la información necesaria para cumplir con sus atribuciones;

- IV. Expedir certificaciones de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control;
- V. Y las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Para el ejercicio de las atribuciones que tiene conferidas la Unidad de Evaluación y Control, contará con los servidores públicos las unidades administrativas y los recursos económicos que a propuesta de la Comisión de Vigilancia apruebe la Cámara de Diputados y se determine en el presupuesto.

El Reglamento que sobre dicha Unidad expida la Cámara de Diputados, establecerá la competencia de las áreas a que se alude en el párrafo anterior y aquellas otras unidades administrativas que sean indispensables para el debido funcionamiento e la misma.

#### **e) Relación con el Gobierno y la Administración.**

La actividad del Gobierno, de las Autoridades Administrativas subordinadas y las demás instituciones dependientes, es objeto de control por parte de la Entidad Fiscalizadora Superior. De ello no se deduce ninguna subordinación del Gobierno a la Entidad Fiscalizadora Superior. En particular, el Gobierno asume la plena y exclusiva responsabilidad de las operaciones realizadas por él y de sus omisiones y no puede remitirse a operaciones de control y dictámenes de la Entidad Fiscalizadora Superior para su descargo - siempre que no se hayan dictado en forma de resoluciones judiciales ejecutables y firmes.

### **3. FACULTADES Y COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.**

#### **a) Facultad de Investigación**

La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones y el derecho a pedir de los órganos del departamento controlado todos los informes, de forma oral o escrita, que les parezcan necesarios.

La Entidad Fiscalizadora Superior tiene que decidir, en cada caso, si es conveniente realizar el control en la sede de la institución controlada o en la sede de la Entidad Fiscalizadora Superior.

Los plazos para la presentación de informes y documentos, incluidos los balances, han de determinarse por Ley o, según los casos, por la propia Entidad Fiscalizadora Superior.

#### **b) Facultad de Ejecución de las Verificaciones de Control.**

Los órganos controlados tienen que responder a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior, dentro de los plazos determinados generalmente por Ley o, en casos especiales, por la Entidad Fiscalizadora Superior, y dar a conocer las medidas adoptadas sobre la base de dichas verificaciones de control.

Siempre que las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior no se dicten en forma de una resolución judicial firme y ejecutable, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene que tener la facultad de dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades.

#### **c) Métodos de Control y Procedimientos.**

La Entidad Fiscalizadora Superior debe realizar su actividad de control de acuerdo con un programa previo trazado por ella misma. El derecho de ciertos órganos estatales de exigir, en casos especiales, la realización de determinadas verificaciones, no se verá afectado por aquella norma.

Dado que el control en muy pocos casos puede ser realizado exhaustivamente, la Entidad Fiscalizadora Superior tendrán que limitarse, en general, al procedimiento de muestreo. Este, sin embargo, debe realizarse sobre la base de un programa dado y en tal número que resulte posible formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones.

Los métodos de control deben adaptarse continuamente a los progresos de las ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones.

Es conveniente la elaboración de manuales de control como medio de trabajo para los funcionarios de control.

#### **d) Personal de Control.**

Los miembros y los funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior tienen que tener la calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea.

En el momento de la selección del personal de una Entidad Fiscalizadora Superior, tienen especial importancia una formación y una capacidad superiores al promedio, así como una experiencia profesional adecuada.

Especial atención requiere el perfeccionamiento teórico y práctico de todos los miembros y funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior en el ámbito interno, universitario e internacional, fomentándolo por todos los medios posibles, tanto económicos como de organización. El perfeccionamiento tiene que exceder de los conocimientos de contabilidad y de los tradicionales jurídico-económicos y abarcar también empresariales, inclusive la elaboración electrónica de datos.

Para garantizar una alta calificación del personal controlador, debe aspirarse a una remuneración concordada con las especiales exigencias profesionales.

Si, en determinadas circunstancias, por la necesidad de conocimientos técnicos específicos, no fuese suficiente el propio personal de control, convendría consultar peritos ajenos a la Entidad Fiscalizadora Superior.

#### **e) Rendición de Informes.**

La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener, según la Constitución, el derecho y la obligación de rendir informe anualmente al Parlamento o al órgano estatal correspondiente, sobre los resultados de su actividad, y publicarlo. Así se garantizan una información y discusión amplias, a la vez que se incrementa la posibilidad de ejecutar las verificaciones realizadas por la Entidad Fiscalizadora Superior.

La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener la posibilidad de rendir informe sobre hechos de especial importancia y trascendencia entre dos informes anuales.

El informe anual tiene que abarcar principalmente la actividad total de la Entidad Fiscalizadora Superior; no obstante, en el supuesto de que existan intereses especialmente dignos de ser protegidos o que estén protegidos por

Ley, la Entidad Fiscalizadora Superior debe considerarlos cuidadosamente, así como la conveniencia de su publicación.

#### **f) Redacción de los Informes.**

Los hechos enumerados en los informes tienen que representarse de forma objetiva y clara, limitándose a lo esencial. Deberán redactarse de manera precisa y comprensible.

La opinión de los departamentos e instituciones controlados respecto a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior debe reflejarse de forma adecuada.

#### **g) Base Constitucional de las Competencias de Control.**

Las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que ser especificadas en la Constitución, al menos en sus rasgos fundamentales, los detalles pueden regularse por Ley.

La formulación concreta de las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores depende de las circunstancias y necesidades de cada país.

Toda la actividad estatal estará sometida al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de que se refleje, o no, en el presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben orientar su control hacia una clasificación presupuestaria adecuada y un sistema de cálculo lo más simple y claro posible.

#### **h) Control de los Ingresos Fiscales.**

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ejercer un control, lo más amplio posible, de la recaudación de los ingresos fiscales, incluyendo las declaraciones individuales de los contribuyentes.

El control de los ingresos fiscales es, en primer lugar, un control de legalidad y regularidad; sin embargo, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que controlar también la rentabilidad de la recaudación de impuestos y el cumplimiento de los presupuestos de ingresos así como, en caso necesario, proponer al organismo legislativo medidas de reforma.

#### **i) Contratos Públicos y Obras Públicas.**



Los recursos considerables que el Estado emplea para contratos públicos y obras públicas justifican un control especialmente escrupuloso de los recursos empleados.<sup>32</sup>

La subasta pública es el procedimiento más recomendable para obtener la oferta más favorable en precio y calidad. De no convocarse una pública subasta, la Entidad Fiscalizadora Superior debe investigar las razones de ello.

En el control de las obras públicas, la Entidad Fiscalizadora Superior debe procurar que existan normas apropiadas que regulen la actividad de la administración de dichas obras.

El control de las obras públicas no sólo abarca la regularidad de los pagos, sino también la rentabilidad de la obra y la calidad de su ejecución.

#### **j) Empresas de Participación del Estado**

La expansión de la actividad económica del Estado se realiza con frecuencia a través de empresas establecidas a tenor del Derecho Privado. Estas empresas deberán estar sometidas al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, siempre que el Estado disponga de una participación sustancial -

---

<sup>32</sup> Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos dice: Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administraran con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicaran o llevaran a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetara a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta constitución.

que se da en el supuesto de participación mayoritaria - o ejerza una influencia decisiva.

Es conveniente que este control se ejerza a posteriori y que abarque también la rentabilidad, utilidad y racionalidad.

En el informe al Parlamento y a la opinión pública sobre estas empresas deben tenerse en cuenta las limitaciones debidas a la necesaria protección del secreto comercial e industrial.

#### **k) Control de Instituciones Subvencionadas.**

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben disponer de una autorización lo más amplia posible, para controlar el empleo de las subvenciones realizados con fondos públicos.

Si la finalidad del control lo exige, éste debe extenderse a la totalidad de las operaciones de la institución subvencionada, especialmente, si la subvención en sí o en proporción a los ingresos o a la situación financiera de la institución beneficiaria, es considerablemente elevada.

El empleo abusivo de los fondos de subvención debe comportar la obligación de reintegro.

#### 4. LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

El termino "rendición de cuentas", es el resultado de la evolución y conjunción de diversos preceptos fundamentales del pensamiento político, los cuales tuvieron lugar en diferentes periodos históricos.

La noción de rendición de cuentas solo pudo comenzar a forjarse cuando la política se concibió como producto hecho por la razón y abstracción humana, en contraposición con un ordenamiento divino, y por ende "recibido".

Nicolás Maquiavelo (1469-1527)<sup>33</sup>, fue el principal precursor en el cambio del pensamiento político, pues para el pensador florentino el gobierno y sus instituciones; el derecho y la justicia; entre otros, eran construcciones humanas y como tales susceptibles de modificaciones, según y de acuerdo con las circunstancias históricas y sociales del momento. Esto lo evidencio en su análisis sobre los medios para adquirir y conservar el poder, logrando con esto sentar las bases para modificar y comprender la política, trasladándola del ámbito moral al racional y objetivo.

Thomas Hobbes (1588-1679)<sup>34</sup>, por otra parte y de forma posterior a Nicolás Maquiavelo, aporto el primer elemento constitutivo para la comprensión de la rendición de cuentas; siendo este elemento la "lógica de la delegación de poder". Así es, según Hobbes, los hombres sólo están sujetos al poder que eventualmente pudieran imponerse el uno al otro, y por lo tanto, se trata de una condición de inseguridad y opresión incesante. En el "estado de naturaleza" todos los hombres son iguales en tanto están en la misma posición de matar y ser matados, por lo que la necesidad de garantizar la auto preservación y la paz social, motiva a los hombres a abandonar el estado de naturaleza, así de esta formar suscriben un acuerdo o contrato en el cual ceden su derechos autogobernarse a un tercero, quien será el Leviatán (soberano) y a tal fin le delegan el poder y la autoridad de crear y ejecutar leyes conducentes a salvaguardar la vida y las propiedades de los súbditos, así como velar el cumplimiento de aquellas. De tal forma el soberano dispone de toda la fuerza y autoridad -ejecutiva, legislativa y judicial- para alcanzar esos propósitos.

Ahora, si bien los individuos suscriben el contrato en virtud de garantizar la conservación de sus vidas y propiedades, solo gozan de los derechos que el soberano estimé conveniente; además, el soberano, según Hobbes, no forma parte del contrato, es un tercero, y por lo tanto los súbditos no tienen la prerrogativa de exigirle las cuentas de sus acciones<sup>35</sup>. Jean Bodin, decía en

<sup>33</sup> Jacques Chevalier, "Los Grandes Textos Políticos desde Maquiavelo asta nuestros días", El Príncipe de Maquiavelo, Editorial Aguilar, Argentina 1987. Pág. 4.

<sup>34</sup> Thomas Hobbes, Leviatán, Cap. XIII, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

<sup>35</sup> Como es sabido, en el Estado Absolutista la figura del monarca tiene la calidad de soberano, por lo que no existe poder alguno sobre él, de tal modo que **la voluntad del**

1576, sobre el Estado Absolutista<sup>36</sup>: el soberano está excluido del deber de obediencia, y por tanto, su persona esta exenta en términos de derecho.

A pesar de que este principio se refiere a la practica de un poder autoritario, en teoría Hobbes apartó el primer elemento constitutivo de la rendición de cuentas, mismo que es la logia de delegar poder, esto es, investir de autoridad o mandato a un agente, de lo que se desprende lógicamente, en sentido contrario, que si no se confiere o delega una obligación, entonces se carece del derecho de exigir cuentas, de esta forma la delegación se vuelve e condición indispensable, pero no suficiente para construir la teoría de la rendición de cuentas.

Jonh Locke (1632-1704)<sup>37</sup>, en contraposición del absolutismo refuta el ejercicio autoritario del poder y avanza hacia la demostración de las inconsistencias entre el desarrollo de la asociación política y el absolutismo.

Resulta evidente que la monarquía absoluta, a la que ciertas personas consideran como el único gobierno del mundo, es en realidad, incompatible con la sociedad civil, y por ello, no puede ni siquiera considerarse como una forma de poder civil".

De acuerdo con Locke, la asociación política es una creación humana y se constituye por medio del consentimiento de un determinado número de individuos libres y capaces de formar mayoría para unirse dentro de una sociedad, y lo que podría dar principio a un "gobierno legitimo". Así pues, Locke retoma el principio de delegación de poder, supeditándolo a la consecución del interés público, logrando esto a través de una doble delegación de poder y autoridad:

La primera atiende a una instancia legislativa a la cual le confiere la facultad de crear normas universales para la comunidad. La segunda se refiere a la entidad ejecutiva, cuya misión consiste en aplicar la Ley.

Si para Hobbes el titula del gobierno o soberano está exento de sujeción al derecho, para Locke esta situación representa una irregularidad e inconsistencia lógica, pues, si los hombres delegan autoridad a un agente y este tiene el objetivo de crear un ordenamiento legal para contrarrestar la inseguridad imperante en la condición pre-social o estado de naturaleza, sería ilógico concederle al soberano la prerrogativa de abusar del poder. Por

---

**Rey es la Ley** y, por lo tanto, no hay punto de valoración para calificar su actuación, de lo que deriva que **el Rey no se equivoca**. Por otra parte, la supremacía del monarca impide la existencia de alguna autoridad que pueda juzgarlo y, aún más que **condene su actuación, de lo que finalmente resulta que el Rey no puede ser juzgado**.

<sup>36</sup> Jean Jacques Chevalier, "Los Grandes Textos Políticos desde Maquiavelo asta nuestros días", Los Seis Libros de la Republica de Juan Bodino, Editorial Aguilar, Argentina 1987. Pág. 36.

<sup>37</sup> Jean Jacques Chevalier, "Los Grandes Textos Políticos desde Maquiavelo asta nuestros días", El Ensayo sobre el Gobierno Civil de Jonh Locke, Editorial Aguilar, Argentina 1987. Pág. 87.

esta razón el soberano no puede ejercer el poder sin la tutela de otra instancia, y asimismo debe obedecer y atenerse a las leyes de la sociedad.

Locke aboga por una separación de poderes, pero esta, sin embargo, no se traduce en una condición necesaria para conformar el principio de rendición de cuentas, pues ninguno de los poderes puede obligar al otro a rendir cuentas al cuerpo de ciudadanos propiamente.

De esta forma, la rendición de cuentas exige de manera necesaria pero insuficiente, la acción de delegar autoridad a una agencia la cual, al actuar en nombre de quienes delegan, tiene la obligación de representar los intereses de aquéllos, y en caso de incumplimiento, quienes delegan pueden revocar la autoridad que anteriormente confirieron.

*"En efecto, todo poder delegado con una misión determinada encuéntrase limitada por esta; si los detentadores del poder se apartan de esa abiertamente o no se muestran solícitos a conseguirla, será forzoso poner termino la misión que se les confirió".*

Si bien Locke eximio a los representantes de la obligación de informar o rendir cuentas a la ciudadanía sobre el desempeño de la función gubernamental, les confirió a los individuos la responsabilidad de vigilar las acciones de aquellos. De tal suerte, la posibilidad de revocar al gobierno en una prerrogativa de los ciudadanos para sancionar o castigar la incapacidad o falta de compromiso de los representantes.

En 1787 y después de la revolución de independencia de los Estados Unidos y con la intención de persuadir al Estado de Nueva York de ratificar la Constitución Estadounidense, "el Federalista" constituido por los miembros dirigentes del movimiento de independencia de las Trece Colonias, planearon que el objetivo del nuevo gobierno era evitar un ejercicio de poder despótico y tiránico por lo menos en dos sentidos; respecto a la fuente de designación del poder y con atención a la distribución del poder. Así pues, una de las premisas del Federalista, parte de la siguiente hipótesis; "ante la ausencia de restricciones o de controles externos, un individuo o grupo de individuos, se erigirá en tirano de los demás"<sup>38</sup>.

Por lo tanto, el Federalista, propuso un sistema de pesos y contrapesos institucionales para fomentar la supervisión del poder en las estructuras gubernamentales, por lo tanto era necesaria una estricta separación entre ejecutivo, legislativo y judicial, pues la acumulación de éstos en las mismas manos, era una tipología de tiranía.

La ambición o el interés por conservar el cargo deben ponerse en juego para contrarrestar la ambición de otra agencia por usurpar las atribuciones de esa. Así, la interacción entre los diversos departamentos del

---

<sup>38</sup> Robert Dahl, "La Democracia Madisoniana", en su libro prefacio a la teoría democrática, Traducción de José Luis González, México, Gemika 1998, Pág. 15.

gobierno evitaría que los intereses particulares pusieran en peligro la consecución del interés público, y por consiguiente, ala debilidad de alguna instancia se debía fortalecer para evita la preponderancia de otra.

El Federalista consideraba al Pueblo como la única fuente legítima de la delegación de mandatos y transmisión de poder, del Pueblo procede la Carta Constitucional de la cual derivan las facultades de las ramas del gobierno.

El Federalista consideraba el derecho al sufragio como el principio fundamental del gobierno republicano. Así pues, concebían las elecciones como un instrumento para restringir las acciones de los funcionarios electivos, según Robert Dahl, en su libro "La Democracia Madisoniana", se trata de un mecanismo de control externo con el cual se castiga o recompensa a los funcionarios.

Si bien el diseño institucional del federalista promovía un sistema de rendición de cuentas, dio por descontado un principio según el cual el gobierno debe proporcionar cierta información al dominio público, es decir, la obligación de hacer publicidad las decisiones y acciones gubernamentales. A partir de esto, los ciudadanos tienen la facultad de formula y expresa libremente sus demandas y opiniones políticas y sirve, también, para orientar el sufragio bien para recompensar o para castigar el ejercicio público de los funcionarios electivos.

Jonh Stuar Mill (1800-1873), nos dice que, "tan importante es que los electores designen a su representante instruido como que este individuo sea más responsable hacia ellos. Pues los electores tienen el derecho a saber cómo piensa obrar, y según a que opiniones se propone dirigir su conducta en todo lo que se refiere a su deber político.

La rendición de cuentas exige de manera necesaria la acción de delegar autoridad a un agente, la cual esta sujeta a mecanismos de control interno y a la vigilancia de otras instancias gubernamentales, y en el desempeño de sus funciones, ese agente, actúa en nombre y representación de los intereses de quienes delegan, y éstos cuentan, por lo menos con un mecanismo de control externo periódico, el sufragio, ya sea para sancionar o recompensar la gestión de sus representantes<sup>39</sup>.

El Estado, conforme a transcurrido el tiempo a estatuido progresivamente el derecho, con la pretensión de aplicarse "a todos los miembros de la sociedad y también regularmente a aquellas personas que dentro del ámbito del poder entren en relaciones sociales declaradas importantes por la sociedad.

A partir de esos elementos se avanza hacia la constitución del estado bajo el tipo de dominación racional-legal o Estado de Derecho, pues el ejercicio

---

<sup>39</sup>Federico Cortés Cortés, "Reinventar la Rendición de Cuentas como Mecanismo de Consolidación Estatal y Combate a la Corrupción", Auditoria Superior de la Federación, México, noviembre del 2002.

continuo de la Ley es fundamental para el buen funcionamiento del Estado Moderno. La legislación evidentemente, no sólo aplica a los directivos y miembros de la sociedad, sino también a los burócratas del Estado: los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de la administración del Estado, no son propietarios de los medios materiales de la administración y producción, sino que se les remunera en especie o en dinero, por lo que son candidatos o sujetos a rendir cuentas, a lo cual podemos llamar principio de separación completa entre el patrimonio público del cargo y el patrimonio privado.

Este principio de separación plena, aplica a todos los funcionarios, incluso, para el Soberano legal, quien a diferencia de cualquier otro funcionario que trabaje en la administración, este es elegido en su encargo por medio de elección popular. En cualquier caso, tanto los dirigentes (funcionarios electos) como los funcionarios de la administración (funcionarios designados) debe someterse a la vigilancia administrativa y política, así como rendir cuentas.

Ahora bien, gracias a la conjunción de la filosofía política con estas nociones sociológicas fundamentales, ya podemos decir que contamos con los elementos constitutivos de la rendición de cuentas, pero por el carácter de sus elementos constitutivos y en particular, por sus mecanismos de "control externo", la rendición de cuentas sólo puede tener lugar en un sistema político democrático, pues si bien en un sistema autoritario pudiera existir con eficiencia, este solo sería de forma unidireccional, es decir, solo se rendirían cuentas al soberano, el cual no tendría la obligación de informar al cuerpo de ciudadanos sobre el estado de la administración pública, ni de la distribución del poder gubernamental.

Hay que puntualizar que a pesar de un sistema democrático, en donde tiene lugar una delegación de poder y autoridad, si la ciudadanía no cuenta con información completa sobre la manera en que los funcionarios electivos y designados, conducen los asuntos del Estado, puede eventualmente derivar en un mal manejo de los recursos públicos o en abusos de atribuciones y poder.

La rendición de cuentas es en conclusión a lo anteriormente dicho, la obligación de todo funcionario público de dar cuentas, o sea, de explicar y justificar sus actos al público, pues este es el depositario de la soberanía en un sistema democrático, es decir, en términos generales, es un requerimiento esencial que se les da a los representantes y gobernantes para que den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades en caso de errores, incompetencia o engaño.

En este sentido encontramos dos categorías sobre la rendición de cuentas, la primera se emplea de forma vertical y la segunda de forma horizontal. La rendición de cuentas vertical, se refiere al ejercicio de control de los ciudadanos sobre el gobierno mediante el sufragio, es decir, por medio de elecciones limpias, competitivas y periódicas, los ciudadanos tienen la facultad de contrarrestar la discrecionalidad de sus gobernantes. Así pues,

los electores pueden utilizar el voto como un instrumento de sanción o premiación. Por medio del voto, los ciudadanos pueden sancionar a un representante o partido si su actuación no fue satisfactoria al no (re)elegirlo para la jefatura de gobierno o para las funciones legislativas.

En este sentido, existen acciones dirigidas a exhibir el mal manejo del gobierno, a introducir nuevos temas en la agenda política, o bien influir o revertir ciertas decisiones de política pública llevadas a cabo por el gobierno. Y para la promoción de estas acciones, los medios de comunicación y las agrupaciones sociales promueven la actuación de mecanismos legales para la vigilancia de la política pública.

La segunda, la rendición de cuentas horizontal, esta en relación con el sistema de pesos y contrapesos. Aquí conviene diferenciarlo del sistema de separación de poderes. La idea subyacente a ésta supone una división respecto a las funciones, competencias y atribuciones de sus poderes, es decir, nadie legisla más que la legislatura, nadie ejecuta más que el ejecutivo y nadie juzga más que el judicial. Un sistema de separación de poderes no implica necesariamente mecanismos de pesos y contrapesos y un sistema de pesos y contrapesos tampoco requiere, de manera necesaria, una estructura de división de poderes.

La rendición de cuentas horizontal, se sirve de la estructura de pesos y contrapesos, la cual se refiere, grosso modo, a la existencia de agencias estatales con autoridad legal, para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado. Este principio implica la fiscalización entre diversos órganos y frente a otras instituciones autónomas cuya tarea es supervisar su comportamiento.

José Antonio Crespo, nos dice en su obra *Fundamento Político de la Rendición de Cuentas* lo siguiente:

“La rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias. Supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder<sup>40</sup>.”

Por consiguiente la rendición de cuentas, como ya lo hemos mencionado anteriormente, se fue dando, gracias a la transformación del Estado Absolutista en un Estado de Derecho que presento una serie de cambios en los elementos que lo conforman, tanto en los sujetos (población y gobierno), como en las relaciones que se generan entre ellos (derechos públicos subjetivos).

---

<sup>40</sup> Crespo, José Antonio, “Fundamento Político de la Rendición de Cuentas”, Auditoría Superior de la Federación, serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, México, septiembre 2001, Pág. 7.



Gracias a las diferentes luchas que a lo largo de la Historia el pueblo ha realizado, se logró el sometimiento del monarca al Estado de Derecho, encontrando en la División de Poderes y en la legalidad, los principios básicos para eliminar el Poder Absoluto que estaba delegada al monarca, abriendo así el camino hacia una rendición de cuentas que será fundamental en la democracia de las Naciones.

El principio de rendición de cuentas, busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes, y de todo aquel servidor público, de la siguiente manera; si todo aquel que desempeña un cargo público sabe que puede ser llamado a cuentas y que sus acciones, desempeño o decisiones dentro de la función pública, pueden generar efectos positivos o negativos, directamente sobre su interés personal, tendrá mucho mayor cuidado en el momento de ejercer sus funciones, y atenderá el interés colectivo para que el resultado de sus resoluciones no afecte dichos intereses y no salga perjudicado en sus propios intereses.

Desde el punto de vista formal y teórico la rendición de cuentas ha sido definida por el político Karl Deutsch de la siguiente manera:

"Afirmo que un individuo o grupo que ostenta poder rinde cuentas ante alguna persona o grupo, y que esto significa varias cosas a la vez. *En primer lugar significa que existe un canal de comunicación por cuyo conducto se transmiten señales acerca del comportamiento del actor responsable a sus controladores, es decir, a aquéllos ante quienes es responsable. En segundo lugar significa que sus controladores están recibiendo e interpretando esas señales, comparándolas con sus mismas memorias relativas a sus acciones u omisiones que recompensarán y castigarán dentro de ciertos límites. En tercer lugar significa que sus controladores tienen un canal por cuyo conducto pueden aplicar efectivamente estas recompensas o castigos, por lo que estarán motivados para actuar de cierta manera*<sup>41</sup>.

José Octavio López Presa, nos dice sobre la rendición de cuentas en su obra titulada *La Rendición de Cuentas en la Política Social* que:

En una democracia la autoridad está dividida en poderes o instituciones autónomas e independientes. En principio, la interacción de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial<sup>42</sup>, promueve equilibrios y contrapesos y fomenta una vigilancia de tipo "circular", que tiende a evitar el abuso de cada poder en su esfera de competencia. Sin embargo, dado que todo poder, aun siendo legítimo o democrático, conlleva el riesgo de ser usado abusivamente

---

<sup>41</sup> Deutsch Wolfgang, Karl, "Política y Gobierno", Fondo de Cultura Económica, México, 1976, Pág. 220.

<sup>42</sup> En las últimas tres décadas las democracias modernas se han empezado a alejar de la organización clásica de la división política en tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para incorporar nuevos organismos autónomos de Estado, como los ombudsmen, las comisiones de derechos humanos y los organismos autónomos para la organización electoral, entre otros.

en beneficio de quien lo ejerce, surge la necesidad de establecer frenos y controles. El logro de equilibrios y contrapesos entre los poderes y los órganos autónomos es uno de los mayores retos de las democracias modernas. La concentración hegemónica de cualquiera de las partes podría fácilmente derivar en formas de autoritarismo, mientras que su mutua neutralización generaría parálisis en perjuicio de la sociedad.

Al decir que uno de los mecanismos que permiten el desarrollo de la democracia es la rendición de cuentas, nos referimos a la obligación que tienen quienes ejercen el poder público de responsabilizarse de su labor, de someterse a evaluaciones de su desempeño y de dar a conocer los resultados de esa evaluación.

En los regímenes autoritarios existen mayores posibilidades de que se abuse del poder precisamente porque los gobernantes (y otros miembros de la sociedad) no siempre cuentan con frenos para actuar contra intereses de particulares o de grupos de la sociedad y tampoco tienen, por regla general, la obligación de dar cuentas claras de sus acciones. En el extremo opuesto, el de la anarquía, tampoco existe una rendición de cuentas, por el simple hecho de que a nadie se le ha encomendado actuar en nombre del conjunto.

Por ello, la rendición de cuentas constituye uno de los pilares fundamentales para el sostenimiento de una democracia eficaz, al crear las condiciones propicias para cerrar el paso a la impunidad gubernamental ya que:

- Las acciones de los gobernantes y servidores públicos pueden ser controladas al someterse al escrutinio público.
- La sociedad puede evaluar el desempeño de sus gobernantes y decidir, con su voto, la continuidad y permanencia de un sistema de gobierno determinado.
- El llamado a cuentas de los gobernantes y, eventualmente, su penalización o remoción, en caso extremo, se lleva a cabo de manera pacífica, con sustento en un marco jurídico e institucional aceptado por todos los actores, incluyendo, desde luego, la propia autoridad gubernamental superior electa democráticamente.

La democracia se desarrolla cuando existen mecanismos para conciliar el interés personal del gobernante con el colectivo, al tiempo que se mantiene equilibrado el deber del gobernante con el poder que se le otorga. Una sociedad será más democrática en la medida en que se evite el conflicto entre la búsqueda del interés personal y el interés colectivo. De esta premisa surge la idea y la necesidad de que el Estado democrático se organice de tal manera que al tiempo que se dote a los gobernantes con medios suficientes para el cumplimiento de responsabilidades, se limite su acceso a recursos, decisiones, influencia y discrecionalidad, para evitar el exceso y el abuso de

poder<sup>43</sup>. La historia de la humanidad ha demostrado una y otra vez que no basta con ubicar en la máxima esfera del poder a hombres virtuosos<sup>44</sup>.

El desarrollo democrático de una sociedad *de cuentas* está directamente relacionado con su capacidad no solamente de seleccionar personas con un elevado valor moral como gobernantes, sino también de vigilar sus actos u omisiones, de obligarlos a rendir cuentas ante ella y de sancionarlos legalmente en caso de que incurran en abusos de autoridad y poder.

Un país no puede jactarse de ser democrático mientras existan miembros que en el extremo del abuso puedan realizar actos ilegales que afecten la vida y la propiedad del resto de la población, y tener más o menos la certeza de que sus delitos quedarán impunes, o de que las sanciones que se les pudieran imponer no guardarán relación alguna con el daño causado.

Un elemento que sin duda puede ser un parte aguas y modificar radicalmente estos males sociales, y que es de hecho una extensión natural del derecho de la ciudadanía a la rendición de cuentas, consiste en el fortalecimiento del derecho que tiene la sociedad de pedir información a los poderes públicos y de ser informada por estos.

El derecho de acceso a la información gubernamental va más allá de la libertad de prensa, pues en un régimen democrático de equilibrios y contrapesos, juega un papel político de primer orden. Los ciudadanos, las organizaciones que ellos mismos formen, las empresas y, desde luego, los medios masivos de comunicación pueden constituirse en vigilantes permanentes de las acciones de gobernantes y políticos, en la medida en que la autoridad, en todas sus representaciones, esté obligada a entregar información relacionada con su actuación. Un régimen en el que existan garantías de acceso a la información y en el que las instituciones públicas estén obligadas a generarla, difundirla y entregarla a quien la solicite sin mayores requisitos, restricciones ni condiciones, sin duda será más democrático, ya que en él no quedará más remedio a los gobernantes y políticos que aceptar la crítica y la vigilancia de los distintos actores sociales, desde el más modesto hasta el más agudo<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Hamilton, uno de los padres de la democracia estadounidense, aseguraba que "La mejor garantía de la lealtad de los hombres consiste en hacer que su interés coincida con su deber".

<sup>44</sup> El florentino Nicolás Maquiavelo, uno de los pensadores clásicos del realismo político moderno, afirmaba que "no consiste la salud de una república o un reino en tener un príncipe que gobierne prudentemente mientras viva, sino en uno que organice de suerte que la organización subsista aun después de muerto el fundador".

<sup>45</sup> López, Presa, José Octavio, "La Rendición de Cuentas en la Política Social", Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, ISBN-968-5500, Auditoría Superior de la Federación.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** De conformidad con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), publicada el 29 de diciembre de 2000, en el Diario Oficial de la Federación, la Contaduría Mayor de Hacienda se transforma en la Auditoría Superior de la Federación (ASF), estando bajo la coordinación y evaluación de la Cámara de Diputados, sin perjuicio de la autonomía técnica y de gestión en el desempeño de sus actividades, siendo el enlace entre ellos la Comisión de Vigilancia de la Cámara Baja, artículo 74 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDA.-** La Fiscalización Superior a cargo de la Auditoría Superior de la Federación se ejercerá de *manera posterior* a la gestión financiera del Estado, teniendo un *carácter externo, independiente y autónomo de cualquier otro tipo o forma de control gubernamental interna de los Poderes de la Unión* – ejecutivo, legislativo y judicial, comprendidas en la primera las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República - y de los entes públicos federales, siendo estos los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los *órganos jurisdiccionales que determinen las leyes*, artículo 5 de la Ley de Fiscalización de la Federación (LFSF).

**TERCERA.-** Al frente de la Auditoría estará un auditor Superior designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, durando en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una única vez, artículo 79 párrafo tercero de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, por lo que podemos hablar de que el Auditor Superior cuenta con una independencia de gestión y seguridad laboral, pues solo puede ser removido por las causas graves que la Ley señale y por acuerdo de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

**CUARTA.-** La auditoría Superior de la Federación, *sujeta a su potestad fiscalizadora a los tres Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales* (artículos 2º fracción VI, 4º y 33 de la LFSF). Entonces quiere decir que son candidatos viables para ser fiscalizados, la Cámara de Senadores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Universidad Nacional Autónoma de México, los gobiernos estatales que reciben recursos de los programas sociales del gobierno federal, la fundación "Vamos México", los partidos políticos con registro vigente, los fideicomisos públicos "no paraestatales", la banca comercial recién habilitada como recaudadora de contribuciones, y cualquier concesionario de un servicio público.

**QUINTA.-** Los tipos de auditoría que practica la Auditoría Superior de la Federación son los siguientes: Auditorías Financieras, Auditorías de Sistemas, Auditorías de Legalidad, Auditorías de Normatividad de Obras Públicas, Auditorías de Obras Públicas, Evaluación de Programas, Auditorías Especiales. En su conjunto dichas auditorías cumplen con los tres tipos de auditorías que en el ámbito mundial se identifican como auditoría financiera (que es sobre la certeza y presentación intachable de los estados financieros de las organizaciones gubernamentales); auditoría de cumplimiento legal (que sirve para corroborar si los ingresos y gastos se han ejercido conforme a los propósitos para los cuales fueron autorizados); y auditoría de desempeño (que se utiliza ya sea para revisar la eficiencia operacional de las organizaciones gubernamentales o para revisar la efectividad de los programas de gobierno en el logro de sus objetivos), por consiguiente en su conjunto, estos tipos de auditoría dan forma a un esquema de auditoría integral, que proporciona una visión completa de un a organización o de una función.

**SEXTA.-** La Auditoría cuenta con un Auditor Especial de Cumplimiento Financiero, un Auditor Especial de Desempeño y un Auditor especial de Planeación e Información, de lo cual se infiere que cuenta con una estructura planeada y preparada para acometer la revisión de un programa u operación específico con los tipos de auditoría que existen y que fueron mencionados en el punto anterior.

**SÉPTIMA.-** La Fiscalización Superior que realiza la auditoría se enfoca en "regular la revisión de la cuenta pública", entendiendo por esta última el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia, y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados (artículos 1º y 2º de la LFSF).

**OCTAVA.-** Con respecto a las generalidades de la Fiscalización Superior, la Auditoría cuenta y cumple como miembro activo de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), con los principios básicos que se plasman en la "Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización", en cuanto a los Métodos de Auditoría, Personal de Auditoría e Intercambio Internacional de Experiencias, así como en la Rendición de Informes Periódicos (Informe de Avance de Gestión Financiera e Informe de Resultados, artículos 17 y 30 de la LFSF), aunque hay que mencionar que en este último punto, no se encuentra previsto legalmente que se realice un informe o reporte del resultado correspondiente a la sociedad, limitándose únicamente a manifestar

que los informes que rinda la Auditoría a la Cámara de Diputados tendrán carácter público y mientras esto no suceda la auditoría deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones, por lo que habría de reformar el artículo 30 de la LFSF en el sentido de que se faculte y obligue a la Cámara de Diputados para ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación e incluso en el o los periódicos de mayor circulación los resultados de las labores de la Auditoría.

**NOVENA.-** Fue un logro de los legisladores que la Auditoría cuente con facultad para 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, así como 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 el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto Constitucional, y presentar las denuncias y querrelas penales, a que haya lugar ante las autoridades competentes, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que las leyes señalen.

**DECIMA.-** Por lo que se refiere a la competencia de la Auditoría, para revisar los Ingresos Tributarios; los entes públicos que reciben recursos públicos en el extranjero; así como la fiscalización de los beneficiarios finales de los subsidios públicos, estos todavía no se encuentran claramente definidos en cuanto al alcance y procedimiento a seguir en lo particular, existiendo por ende una laguna legal que con el tiempo debe ser rellenado en aras de una buena rendición de cuentas.

**DECIMA PRIMERA.-** La Constitución Política, confiere a la Auditoría en su artículo 79, 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 las leyes, por consiguiente goza de la Independencia Funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones, y la fiscalización que realiza tiene carácter externo autónomo e independiente d cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, gozando de una protección legal suficiente, contra cualquier injerencia en su independencia y en sus competencias de control.

Asimismo se garantiza constitucionalmente la independencia de sus miembros, al establecer reglas claras para la designación y remoción del Auditor Superior, concediéndole además la posibilidad de repetir en su encargo por una única ocasión (hay que recordar que el cargo tiene una duración de 8 años y la posibilidad de repetir en su encargo por una sola ocasión haría que el auditor permaneciera en su encargo un periodo de 16 años, y aunque no fuera reelegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados para continuar en su encargo, 8 años son suficientes para establecer una política eficiente en la

consecución de los fines de la Auditoría), siendo esta la mejor forma de garantizar la independencia de los miembros de la auditoría y mantenerlo *alejado de cuestiones políticas ajenas a la función fiscalizadora, pero esto no delega la facultad de la Comisión de Vigilancia para revisar las actuaciones del Auditor Superior, manteniendo de esta forma un control de vigilancia eficaz.*

**DECIMO SEGUNDA.-** Constitucionalmente no se encuentra legislado la Independencia Financiera de la Auditoría, pues solo se encuentra en el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, que será el Auditor Superior quien elaborará el proyecto del presupuesto anual de la Auditoría, para después remitirlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que no se garantiza en ningún momento que la Auditoría recibirá los recursos financieros necesarios para poder realizar sus cometidos, por lo que se pondría al albedrío del Poder Legislativo la decisión de aprobar o no en menor o mayor medida de la cantidad presupuestaria que se otorgara a la Auditoría. Pero no hay que subestimar a la Auditoría, pues si bien se puede encontrar limitada por falta de recursos financieros, esto no es siempre sinónimo de un mal desempeño en sus actividades, sino que solamente podrá auditar una porción más reducida de la ya inmensa composición de la Cuenta pública. Por tal motivo es de vital importancia que se legisle en este sentido para establecer dentro de la constitución la independencia financiera de la Auditoría, es decir, hay que poner a disposición de la Auditoría, los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que la incumbe, facultándola llegado el caso a utilizar una partida especial del presupuesto de egresos, única y exclusivamente para la consecución de sus fines, teniendo como limitante que dicho monto no podrá exceder de ciertos límites que deberán de ajustarse de acuerdo con las necesidades presupuestarias de la nación, y ser ejercidos con sumo cuidado y economicidad, siendo la Auditoría responsable del manejo y administración de dichos recursos.

**DECIMO TERCERA.-** Es imposible abarcar toda la cuenta pública y su revisión debe limitarse al procedimiento de muestreo, el cual se realizara sobre la base de un programa dado y en tal número que resulte posible *formarse un juicio sobre la calidad y regularidad de las operaciones realizadas en el ejercicio fiscal que se revisa.*

**DECIMO CUARTA.-** La Auditoría ejerce un control sobre la Administración Pública de manera externa, permanente y consultiva, además de contar con políticas y normas de auditoría que permite fijar y detallar los mejores procedimientos y practicas de fiscalización, es decir, que cuenta con una metodología que esta en constante evolución, esto se desprende de los diversos departamentos y unidades administrativas con las que cuenta la Auditoría, así como de las facilidades que le permiten en la practica de las auditorías la LFSF y su Reglamento (artículos 5, 6, 12, 13, 14, 16, 19, 21, 22, 24 y 26 de la LFSF, y 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 del RLFSF). Y gracias a las atribuciones de los Auditores Especiales de cumplimiento Financiero,



Desempeño y planeación e Información, que consisten en coordinar la planeación y programación anual de las actividades de las Direcciones generales a su cargo, proponer al auditor Superior, los programas y cursos de formación y capacitación para elevar su desempeño; proponer al Auditor superior, las bases y normas para la baja de documentos justificatorios y comprobatorios para efectos de destrucción, guarda y custodia de los que deban conservarse, microfilmarse o procesarse electrónicamente, sujetándose a las disposiciones legales establecidas en la materia; instruir los procedimientos para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades por los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, entre otras, podemos decir que la Auditoría cuenta con la estructura y sistema operativo necesario para fijar las normas y políticas de auditoría que permitan fijar y detallar los mejores procedimientos y practicas para la realización de sus fines.

Por todo lo anterior, un servidor considera que si bien es cierto que nuestro país cuenta con un mecanismo importante para la rendición de cuentas (y como tal, debe de señalar oportunamente las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y economía de las operaciones financieras en todo caso determinar las responsabilidades a que haya lugar y exigir las indemnizaciones correspondientes en su caso, así como adoptar medidas que impidan o por lo menos dificulten la repetición de tales infracciones en el futuro), pero también lo es que dicho mecanismo acaba de nacer y los engranajes que la componen todavía no asientan como debiera ser, por lo que hay que esperar, pero muy poco para que esta maquinaria tan espléndida llegue a ser afinada a tal punto que la rendición de cuentas que den nuestros gobernantes y funcionarios públicos, sean sinónimas de credibilidad, bajo el principio de que ***los fondos que proceden del pueblo sean administrados por los que los gobiernan, con sumo cuidado y orden, que se dé al pueblo cuenta de cómo y en que se gastan y que se busque en el gasto la mayor utilidad en la consecución de los objetivos que se persiguen.***



## BIBLIOGRAFIA.

- ✓ ADAM, ALFREDO, "La Fiscalización en México", UNAM, México. 1986.
- ✓ ASOFIS, "II Reunión Nacional De Organismos Superiores De Fiscalización Y Control Gubernamental", 16 de noviembre de 1984, México, D.F.
- ✓ ASOCIACIÓN NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACIÓN, "Glosario Técnico Sobre Fiscalización Superior Y Control Gubernamental", ASOFIS, México, 1985.
- ✓ CASTREJON GARCÍA, GABINO E., "Derecho Administrativo Mexicano I", Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2000.
- ✓ CASTREJON GARCÍA, GABINO E., "Derecho Administrativo Mexicano II", Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2000.
- ✓ CHEVALIER, JEAN JACQUES, "Los Grandes Textos Políticos desde Maquiavelo asta nuestros días", Editorial Aguilar, Argentina 1987.
- ✓ CORTÉS CORTÉS, FEDERICO, "Reinventar la Rendición de Cuentas como Mecanismo de Consolidación Estatal y Combate a la Corrupción", Auditoría Superior de la Federación, México, noviembre del 2002.
- ✓ CRESPO, JOSÉ ANTONIO, "Fundamento Político de la Rendición de Cuentas", Auditoría Superior de la Federación, serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, México, septiembre 2001.
- ✓ DAHL, ROBERT, "La Democracia Madisoniana", en su libro prefacio a la teoría democrática, Traducción de José Luis González, México, Gernika 1998

- ✓ DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1982.
- ✓ DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUÍS HUMBERTO, "Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso", Editorial Porrúa, México, 1997.
- ✓ DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUÍS HUMBERTO, "Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso", Editorial Limusa, México, 2001.
- ✓ DEUTSCH WOLFGANG, KARL, "Política y Gobierno", Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- ✓ DUVERGER, MAURICE, "Hacienda Pública, Segunda Edición Español", Bosch, Casa Editorial S.A., Barcelona, 1980.
- ✓ FAYA BIESCA, JACINTO, "Finanzas Públicas" Editorial Porrúa, México, 1998.
- ✓ FERNÁNDEZ ARENA, JOSÉ ANTONIO, "La Auditoría Administrativa", Editorial Diana, México, 1992.
- ✓ FRAGA, GABINO, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1980.
- ✓ GIANNINI, A.E., "Instituciones de Derecho Tributario; El Hecho Imponible", Editorial, Argentina, Bs. As. 1943.
- ✓ GROVES, HAROLD MARTÍN, "Finanzas Públicas" Universidad de Wisconsin, Editorial Trillas, México, 1972.
- ✓ HOBBS, THOMAS, "El Leviatán", Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- ✓ LOPEZ PRESA, JOSE ANTONIO, "La Rendición de Cuentas en la Política Social", Serie; Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México, marzo de 2002.

- ✓ MEIGS, WALTER B., "Principios de Auditoria", Editorial Diana, México, 1971.
- ✓ PALOMAR DE MIGUEL, JUAN, "Diccionario para Juristas", Ediciones Mayo, México, 1981.
- ✓ TRINIDAD GARCÍA, "Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho" Editorial Porrúa, México 1998.
- ✓ TENA RAMÍREZ, FELIPE, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 2000.

## LEGISLACIÓN

- ✓ CÓDIGO DE ÉTICA PROFESIONAL DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.
- ✓ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- ✓ DECLARACIÓN DE LIMA SOBRE LAS LÍNEAS BÁSICAS DE LA FISCALIZACIÓN.
- ✓ LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
- ✓ LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.
- ✓ LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.
- ✓ LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA.
- ✓ LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
- ✓ REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA.
- ✓ REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.
- ✓ REGLAMENTO INTERIOR DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.
- ✓ PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

• **MARTÍN PINEDA RUÍZ.**