



**UNIVERSIDAD DON VASCO A.C.**  
INCORPORADA A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
CLAVE NÚM. 8727-09, ACUERDO Núm. 218/95



**ESCUELA DE DERECHO**

**“DEBE SER TOTALMENTE INDEPENDIENTE, LA  
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, DE LOS  
PODERES DE LA UNIÓN”.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

**VICENTE GARCÍA LUNA**

**ASESOR: Lic. GUILLERMO IBARRA LÓPEZ**

**URUAPAN, MICHOACÁN A MAYO DE 2014**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



**UNIVERSIDAD DON VASCO, A.C.**

**Escuela de Derecho**

INCORPORADA A LA UNAM, CLAVE 8727-09, ACUERDO 218/95

Carretera a Pátzcuaro N° 1100

Teléfonos (452) 52 4 25 26, 52 4 17 22 y 52 4 17 46

Correo electrónico: [udvderecho@hotmail.com](mailto:udvderecho@hotmail.com)

Uruapan, Michoacán.



Uruapan, Michoacán

**AUTORIZACIÓN PARA IMPRESIÓN DE TRABAJO ESCRITO**

**CIUDADANO  
M.C. RAMIRO JESÚS SANDOVAL,  
DIRECTOR GENERAL DE INCORPORACIÓN Y  
REVALIDACIÓN DE ESTUDIOS,  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,  
P R E S E N T E:**

Me permito informar a usted que el trabajo escrito:

**“DEBE SER TOTALMENTE INDEPENDIENTE,  
LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN,  
DE LOS PODERES DE LA UNIÓN”.**

Elaborado por:

**VICENTE**

NOMBRE(S)

**GARCÍA**

APELLIDO PATERNO

**LUNA**

APELLIDO MATERNO

**NÚMERO DE EXPEDIENTE: 407538230**

**ALUMNO DE LA CARRERA DE LICENCIADO EN DERECHO.**

Reúne los requisitos académicos para su impresión.

**“INTEGRACIÓN Y SUPERACIÓN”  
URUAPAN, MICHOACÁN, MAYO 22 DE 2014.**

**LIC. GUILLERMO IBARRA LÓPEZ**  
ASESOR

**LIC. FEDERICO JIMÉNEZ FEJERO**  
DIRECTOR TÉCNICO



SELLO

## **DEDICATORIA**

A MIS PADRES: Por darme la vida, y criarme de la mejor manera que ellos creyeron, apoyándome hasta este momento en todas y cada una de mis decisiones.

A MI HIJO: Por ser el impulso más fuerte en mi vida, deseándole que en la suya me supere por mucho en sus logros.

A MI ESPOSA: Por su apoyo constante y su comprensión. Por compartir su vida conmigo.

A MI HERMANA: Por los consejos acertados que me dio, en el tiempo y la forma adecuada.

Con el Corazón, dedico a todos ustedes, esta obra que es producto no solo de mi esfuerzo, sino también del suyo.

## **AGRADECIMIENTOS**

A DIOS: Por ser la fuente de fuerza espiritual, que me mueve día con día, permitiéndome con ello, poner el ultimo ladrillo a la obra que hoy concluyo, la cual es cimentación de mi carrera profesional.

AL LIC. FEDERICO JIMENEZ TEJERO: Porque además de ser un buen Director Académico, nos lleva en el corazón como parte de su vida, procurando a cada instante que nuestra instrucción sea óptima. En lo particular, hombre modelo y gran amigo. ¡Mis bendiciones!

A LA LIC. LIVIA EUGENIA MORENO TEYTUD: Por haberme dado la oportunidad de acercarme a su recinto laboral y empaparme de experiencia, lo cual llevare en mi mente con gratitud.

AL LIC. GUILLERMO IBARRA: Por su paciencia y su valioso tiempo, al guiarme en la construcción de la obra aquí presente.

AL LIC. HUGO HERNANDEZ VALENTINEZ: Por su apoyo incondicional en cada momento de la carrera.

A MIS PADRINOS DE GENERACIÓN: Por el favor de representarnos socialmente, como un grupo de abogados digno y honorable.

A MIS MAESTROS: Por darme en cada clase herramientas fundamentales, con las que enfrentare a cada instante y en cualquier situación mi vida entera.

A MIS COMPAÑEROS DE DANZA, TEATRO Y MÚSICA: Por todos los momentos que vivimos juntos, no solo como compañeros, sino como verdaderos hermanos.

A MIS COMPAÑEROS DE GENERACION: Por el saludo, por la sonrisa, por el desaire, el reclamo, por el apoyo, la comprensión, el aliento; porque con todas y cada una de sus facetas, me ayudaron a ser universal. Por ser parte de mi vida, por ser mis hermanos de generación.

A todos Ustedes, y a los que colaboraron y colaboran para que la operación de la Universidad Don Vaso A.C., siga produciendo mejores personas para la sociedad, mi agradecimiento pleno y mis bendiciones.

## ÍNDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. MARCO HISTORICO DE LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO.....</b>	<b>10</b>
1.1 FISCALIZACIÓN PREHISPANICA.....	11
1.2 FISCALIZACIÓN COLONIAL.....	13
1.2.1 Tribunales de Cuenta en 1605.....	14
1.3 FISCALIZACIÓN DE MÉXICO INDEPENDIENTE.....	16
1.3.1 Órganos fiscalizadores en la Constitución de 1824.....	16
1.3.2 Órganos fiscalizadores en la Constitución de 1857.....	28
1.3.3 Órganos fiscalizadores en la Constitución de 1917.....	34
<b>CÁPITULO 2. LA ACTIVIDAD FINANCIERA EN MÉXICO.....</b>	<b>49</b>
2.1 FINANZAS PÚBLICAS.....	50
2.2 CONCEPTO DE DERECHO FINANCIERO.....	51
2.2.1 Clasificación del Derecho Financiero.....	53
2.2.1.1 Derecho Fiscal.....	55

2.2.1.2 Derecho Patrimonial.....	56
2.2.1.3 Derecho Presupuestario.....	58
2.3 CONCEPTO DE ACTIVIDAD FINANCIERA.....	58
2.3.1 Obtención De Recursos.....	61
2.3.2 Administración De Los Recursos Públicos.....	65
2.3.3 Aplicación De Los Recursos Públicos.....	65
2.3.4 Rendición De Cuentas.....	66

### **CAPÍTULO 3. NATURALEZA JURÍDICA DE ORGANISMOS PÚBLICOS U**

<b>ÓRGANOS DEL ESTADO.....</b>	<b>67</b>
3.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	69
3.1.1 Centralización Administrativa.....	72
3.1.2 Descentralización Administrativa.....	75
3.1.3 Desconcentración Administrativa.....	80
3.1.4 Empresa De Participación Estatal.....	82
3.1.5 Fideicomisos Públicos.....	90
3.2 NATURALEZA JURIDICA DE LOS ORGANOS AUTONOMOS.....	92
3.2.1 Ejemplos de Organismo Autónomos.....	97
3.2.1.1 Universidad Nacional Autónoma de México.....	97
3.2.1.2 Instituto Federal Electoral.....	99
3.2.1.3 Banco de México.....	104
3.2.1.4 Otros.....	106
3.2.1.4.1 Tribunal Federal Electoral.....	106



**CAPÍTULO 4. EL CONTROL FINANCIERO EN EL ESTADO MEXICANO.....110**

4.1 TIPOS DE CONTROL EN MÉXICO.....110

4.1.1 Concepción de Auditoria Pública o Gubernamental.....111

4.1.2 Tipos o clases de Auditoria Pública o Gubernamental.....113

4.1.2.1 Por su tipo.....113

4.1.2.2 Por su aplicación.....117

4.1.2.3 Por su Contexto.....119

4.1.2.4 Por su Ámbito.....121

4.1.2.4.1 Control Interno.....121

4.1.2.4.2 Control Externo.....129

4.1.2.4.2.1 Control Político.....129

4.1.2.4.2.2 Control Jurisdiccional.....130

4.2 SUJETOS DE CONTROL EN MÉXICO.....131

4.2.1 Sujeto Activo.....132

4.2.2 Sujeto Pasivo.....132

**CAPÍTULO 5. PANORAMA GENERAL DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA  
FEDERACIÓN.....133**

5.1 MARCO LEGAL.....134

5.1.1 Normas que dan origen a la Auditoria Superior de la  
Federación.....134

5.1.2 Fortalecimiento de las capacidades de la Institución.....	135
5.1.3 Reformas Jurídicas Relevantes.....	137
5.1.4 Instrumentos Legales (Marco Jurídico).....	138
5.2 MISIÓN Y VISIÓN DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.....	139
5.2.1 Misión.....	139
5.2.2 Visión.....	140
5.3 ORGANIGRAMA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.....	140
5.4 SUJETOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.....	142
5.4.1 Tipos de Auditorías desarrolladas por la Auditoría Superior de la Federación.....	143
5.4.1.1 Auditorías de Regularidad.....	144
5.4.1.1.1 Auditorías Financieras y de Cumplimiento..	145
5.4.1.1.2 Auditorías de Obra Pública e Inversiones Físicas.....	146
5.4.1.1.3 Auditorías a recursos federales transferidos y ejercidos por las diferentes entidades federativas y municipios.....	147
5.4.1.2 Auditorías de Desempeño.....	148
5.4.1.3 Auditorías Especiales.....	150
5.5 RESULTADOS DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN.....	151
5.6 PROCEDIMIENTO GENERAL DE FISCALIZACIÓN EN MÉXICO.....	153

<b>CAPÍTULO 6. AUTONOMIA DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA</b>	
<b>FEDERACIÓN.....</b>	<b>161</b>
6.1 AUTONOMIA CONSTITUCIONAL.....	161
6.1.1 Concepto de Autonomía.....	162
6.1.2 Concepto de Constitucional.....	163
6.1.3 Concepto de Autonomía Constitucional.....	164
6.2 ORGANISMOS DOTADOS DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL....	165
6.2.1 El Instituto Federal Electoral.....	166
6.2.2 El Instituto Federal de Acceso a la Información.....	167
6.2.3 Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	169
6.2.4 El Banco de México.....	171
6.2.5 La Auditoria Superior de la Federación.....	172
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>182</b>
<b>PROPUESTA.....</b>	<b>184</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN.....</b>	<b>207</b>
<b>I.- BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>207</b>
<b>II.- ELECTRÓNICAS.....</b>	<b>211</b>

## INTRODUCCIÓN

Como bien se sabe, las opiniones del pueblo mexicano en la actualidad y desde hace tiempo ya, respecto de las Finanzas Públicas, son generalmente negativas, ya que la mayoría de los recursos obtenidos durante el Ejercicio Fiscal no son aplicados correctamente, ni en su tiempo, ni en la forma en que debería de hacerse.

Poniéndole cifras a lo mencionado, se tiene que; de lo recaudado año con año en nuestro Estado Mexicano, aproximadamente un 80% de los recursos obtenidos se destinan al gasto corriente, y un 20% se distribuye para la realización de los proyectos que se tienen calendarizados por cada una de las dependencias gubernamentales que son parte de las partidas presupuestales. Tenemos así, que el ejercicio del poder en México es de los más bien pagados en todo el mundo. Sustentando lo mencionado, la periodista Martha Elva González de “El Sol de México”, expresa que en la propuesta del Presupuesto de Egresos para el 2010 se consideraba un 77 por ciento para el gasto corriente y un 23 por ciento para la inversión, propuesta que no se aleja de las cifras de la triste realidad.

Ahora bien, lo aseverado por la periodista con anterioridad, se reafirma con las estadísticas del presupuesto de egresos presentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el año de 2013 en la siguiente gráfica<sup>1</sup>:



Lo lamentable viene cuando uno se percata del desempeño poco eficiente de nuestros Servidores Públicos, y más aún, cuando sabemos que en su mayoría todos presentan buenos sueldos en la nómina de la federación. En vinculación, y bajo el mismo rubro de ideas, aparte de lo que perciben económicamente por llevar a la materialización el ejercicio del poder (80% aproximadamente de lo programado en un ejercicio), es triste darse cuenta que del resto de los ingresos (20% aproximadamente de lo programado en un ejercicio) a invertirse, hacen un muy mal uso; ya sea desviando los recursos o bien absteniéndose de aplicarlos como se debe.

<sup>1</sup><http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/Presupuesto%20Ciudadano/Presupuesto%20Ciudadano%202013%20Final>.

Como se ve, la realidad en nuestro país, en cuanto a finanzas se refiere, es muy drástica, y esto es debido a la necesidad que se tiene de deslindar la Auditoría Superior de La Federación, del Poder Legislativo, para que dicho organismo pueda ser autónomo en su totalidad, es decir, tanto de hecho, como de derecho.

Se considera que un Órgano de esta naturaleza, debe de estar totalmente desvinculado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, toda vez que el primero se encarga de aprobar el gasto público y el segundo de ejecutarlo; por consiguiente, no es de extrañar que al momento de la rendición de cuentas, de la verificación de la buena aplicación del gasto público, se vean inmiscuidos pesos y contrapesos de carácter político. Por otro lado, si perteneciera a nuestro Poder Judicial Federal, es lógico que el Organismo fiscalizador, también revisaría la buena práctica de las finanzas por parte del mencionado Poder, por lo que resultaría nuevamente incongruente que una institución sea fiscalizada por una de sus partes, como sería en el caso en concreto: el Poder Judicial revisado por uno de sus organismos. Estas son la razones por las que se cree pertinente que un Organismo Fiscalizador como lo es la Auditoría Superior de La Federación debe deslindarse del Poder Legislativo, y no pertenecer a ninguno de los poderes de la federación, toda vez que, aunque normativamente sea "Autónomo", de hecho es una inalcanzable realidad.

Una vez desvinculando esta Entidad Fiscalizadora, se podrá alcanzar eficacia sobre la actividad financiera pública, ya que de esta manera se puede obtener un buen manejo de las finanzas públicas, y estas no quedan en bandeja exclusiva de

alguno de los Poderes de la Federación (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), sino al contrario, quedan protegidos nuestros recursos por un nuevo organismo que será Autónomo en su totalidad por disposición constitucional; y es así, solo así, como el pueblo mexicano recuperará la confianza hacia las instituciones gubernamentales respecto a la administración de las Finanzas Públicas.

El hecho de desarrollar el tema en comento, trae incrustado un cúmulo de satisfacciones, por mencionar parte de ellas tenemos las siguientes:

**a) En lo personal.** Cualesquier tema que tenga que ver con las finanzas públicas de nuestro país, en lo particular, es de gran importancia, ya que la cuestión económica es indispensable para que subsista, como lo es también el ordenamiento jurídico del mismo, en donde se instituirá su organización política, económica y social.

Un país sin economía no puede desarrollarse, y menos, si aparte de tener pocos recursos económicos, éstos son mal administrados. Como todo ciudadano mexicano, soy propietario de los recursos económicos que posee México y me interesa que el gasto público se haga conforme a los lineamientos que están enmarcados jurídicamente para cumplir con los objetivos de bien común y paz social que persigue el Estado.

Por lo anterior, considero de gran importancia la investigación que llevaré a cabo, ya que al final de ella, una vez evaluadas las premisas, se determinará si hay o no, necesidad de deslindar La Auditoría Superior de La Federación del Poder Legislativo para darle una autonomía total y dotarle de nuevas y necesarias facultades, para que además de la verificación de la actividad financiera pública, también posea la facultad de sancionar a quienes incumplan con alguno de los deberes encomendados en la materialización de dicha actividad financiera, ya sea en el momento de la recaudación, de la administración, de la aplicación de los recursos e incluso, al momento de la rendición de cuentas.

**b) Como profesionalista.** Como futuro Licenciado en Derecho, es importante estar empapado de conocimiento en todos los aspectos, ya que en cualquiera de los ámbitos en que un profesionalista en Derecho se desempeñe, siempre se tendrá como finalidad servir a personas, sin embargo, el tema que se propone en esta ocasión, va encaminado al ámbito de la vida pública, en concreto a la actividad de las finanzas públicas, en el caso, el servicio va dirigido a una colectividad.

En la actividad gubernamental, en general, participan un gran número de profesionales en derecho, tanto en la creación de leyes hecha por el Poder Legislativo, como también, en la administración de justicia llevada a cabo por el Poder Judicial, sin excluir la gran labor que llevan a cabo dichos profesionales dentro del ámbito de la rectoría del país (Poder Ejecutivo), es por eso, y por más, que considero que me traerá un gran beneficio en lo particular, como profesionalista, ya



que en el desempeño de mi profesión me gustaría inmiscuirme en las cuestiones políticas, y como bien se sabe, la gran parte de reformas que se han llevado a cabo en nuestros cuerpos normativos respecto a situaciones de política económica y social, es gracias a las iniciativas y propuestas de profesionistas en Derecho.

Las razones expuestas con anterioridad, son el motivo por el cual considero que, como profesional en derecho, al desarrollar la investigación y sustentar la propuesta de que se deslinde La Auditoria Superior de La Federación Del Poder Legislativo y se establezca como un Organismo Autónomo, seré acreedor de múltiples beneficios que me ayudarán a acrecentar mi integridad académica.

**c) Para la sociedad.** En lo que respecta a los efectos benéficos que traerá la investigación que propongo, para la sociedad en general, es evidentemente claro que son muchos, ya que si pedimos la opinión de unos cientos de personas, sobre lo que piensan respecto del desempeño de nuestros funcionarios públicos al momento de aplicar las erogaciones de gasto público, nos damos cuenta de que la mayoría de las personas se quejan de la mala administración y aplicación de nuestra riqueza nacional.

Si al contrario de lo anterior, preguntamos si les gustaría que nuestros recursos nacionales se administraran y aplicaran correctamente, lógicamente tendríamos infinidad de respuestas afirmativas, por lo cual debo desmentirme y

señalar, que el tema en propuesta, en su gran mayoría, es de inminente interés social, ya que como ciudadanos mexicanos (gobernados), nos interesa a todos que se cuide, conserve y administre como se debe, nuestro patrimonio nacional, llevándose a cabo un buen manejo de nuestras finanzas públicas.

Por tanto, es de gran importancia para la sociedad la investigación que llevará por nombre “Deslindar La Auditoria Superior de La Federación Del Poder Legislativo” ya que de determinarse necesario, se elevará a iniciativa de ley, posteriormente en caso de aprobación, a ley suprema. Como consecuencia, tendremos un **nuevo órgano de gobierno autónomo en su totalidad**, que velará por nuestros intereses financieros públicos, trayendo consigo la confianza de los gobernados para con los gobernantes a través de la transparencia real de la actividad financiera del Estado Mexicano.

Luego entonces, se tiene como **Objetivo General**, “el demostrar la necesidad que tiene el pueblo mexicano, de que se deslinde La Auditoria Superior de La Federación Del Poder Legislativo y que se establezca como un Organismo Autónomo, para que las finanzas públicas sean obtenidas, administradas y aplicadas con transparencia, para poder así, recibir rendición de cuentas de una manera real y concreta haciendo honor al principio de transparencia”. Y como **Objetivos Particulares**: Comprobar que la Auditoría Superior de la Federación, carece de autonomía al realizar sus funciones; Analizar la forma actual de fiscalización para

evaluar si realmente es eficiente al momento de su operación; y Proponer un nuevo organismo fiscalizador.

Y así, **La Hipótesis** es “el otorgar autonomía plena a la Auditoría Superior de la Federación, traerá como resultado una sana administración y aplicación de los recursos financieros del Estado, es decir, una gran transparencia en el manejo de las finanzas públicas y un gran fortalecimiento de la democracia”.

**Los Métodos** de investigación que utilizaremos son:

- a) Método inductivo.- ya que es necesario estudiar los órganos que existen para de allí crear un modelo heterogéneo que reúna las características más idóneas para un mejor funcionamiento.
- b) Método deductivo.- porque se llevará a cabo el análisis de la actividad financiera en general, para buscar enfoques en particular
- c) Método analítico.- este método se usará para analizar los puntos básicos de la actividad financiera y de la realidad económica del país.

A su vez, **La Técnica** de investigación preponderante será la Observación Documental en atención que la principal fuente de esta investigación es de carácter bibliográfico.

Para cumplir con el cometido, vamos a abordar en el primer capítulo, el marco histórico de la fiscalización en México, desde la época prehispánica, pasando por la colonia, hasta llegar al México independiente; en el capítulo segundo se analizará la actividad financiera del Estado; en el tercer capítulo, abordaremos la naturaleza jurídica de los órganos del Estado; el capítulo cuarto hablará del control financiero en el Estado mexicano; en el quinto capítulo encontraremos un panorama general de lo que es la Auditoría Superior de la Federación; y por último, en un capítulo sexto se hablará de la cuestión de la autonomía de la mencionada Auditoría Superior, para así poder concluir y presentar la propuesta de los artículos 74 y 79, de nuestra Constitución Política, en sus fracciones correspondientes.

## **CAPÍTULO 1**

### **MARCO HISTORICO DE LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO**

Las prácticas fiscalizadoras no son una novación en el mundo, y por consecuencia en nuestro país tampoco. Por tal razón, desde que los hombres se han socializado en grupos (grandes o pequeños), para cumplir con su objetivo, que se traduce en la satisfacción de necesidades físicas o materiales, han tenido un líder al frente, llámese Rey, Emperador, Tlatoani, Presidente, etc. Sin embargo, dichas investiduras, independientemente de cómo fueran electas o designadas, tenían el deber de actuar conforme a lo legal y/o divino, conforme a lo justo. En el mencionado actuar no quedaba exento el de la práctica de las finanzas, ya que aunque se le rindiera tributo al rey o se pagaran impuestos al imperio, reinado, o cualesquier tipo de gobierno que existió o existe, dichos recursos eran para cumplir con el fin último de toda sociedad, el de realizar el bien común; un fin que por naturaleza es de

interés general. No obstante, además de que los mencionados líderes sociales materializaran las prácticas financieras conforme a los lineamientos que ellos consideraban justos (divinos o terrenales), comenzó así a reconocerse un derecho para los miembros subordinados al gobierno, un derecho que actualmente conocemos como, “derecho de transparencia” el cual es sinónimo de claridad, de pureza, de limpieza, de lucidez en el manejo de los recursos públicos; la mencionada transparencia solo puede darse a conocer mediante un acto nombrado “rendición de cuentas”, y para reforzar la pureza de esta actuación, surge más allá un actuar consecuente y necesario, que es la fiscalización del manejo de las finanzas públicas, práctica de la cual se abordarán sus antecedentes en México a continuación, desde el período prehispánico, colonial y hasta la independencia.

## 1.1 FISCALIZACIÓN PREHISPANICA

En éste periodo, no existía una figura como el órgano que en la actualidad lleva a cabo la función fiscalizadora de las finanzas públicas, el cual se denomina Auditoria Superior de la Federación; no obstante, sí tenemos el antecedente del sujeto que estaba facultado para conocer de los aspectos políticos, jurídicos, militares y fiscales, además de revisar la buena práctica de los ingresos públicos y la distribución de los mismos, en pocas palabras, vigilaba la administración de las finanzas públicas. El mencionado individuo era llamado “tlatoani”, que significa “el

que habla”, en el sentido del que manda<sup>2</sup>, y en ese tiempo era el análogo de un rey para la ciudad de Tenochtitlán.

Cabe hacer mención, que en este periodo existió un personaje denominado “Calpixqui Mayor”, el cual era subordinado del Tlatoani; el mencionado se encargaba de llevar las cuentas en los libros respectivos, y a su vez, era vigilado por un funcionario civil para asegurar la justa distribución y buen empleo de los recursos; como es de darse cuenta, de esta manera, el Tlatoani no podía disponer libremente de los recursos del pueblo, ya que estos debían ser destinados al bienestar público<sup>3</sup>.

Es importante distinguir que el nombre de “Calpixqui”, se utilizó no únicamente para denominar a los encargados de recaudar y entregar los tributos o rentas, tanto en servicios como en bienes, sino que también se les nombraba así a los mayordomos de los españoles, pero esto, ya en la etapa subsecuente; sin embargo, resulta menester dejar clara la distinción. En el reinado de Netzahualcóyotl, éste instituyó un Calpixqui en cada una de las ocho partes del reinado.<sup>4</sup>

En este lapso de tiempo, de lo que se puede constatar antecedente, es de la actividad financiera, de técnicas de contabilidad de los bienes provenientes de los

---

<sup>2</sup> Michel Launey, Introducción a la Lengua y Literatura Náhuatl. UNAM 1992.

<sup>3</sup> Manual de Organización Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, Toluca de Lerdo, México. Marzo 2009. pag. 12

<sup>4</sup> Estas partes eran: Tetzco, Atenco, Tepepolco, Axapochco, Quauhtlatzincó, Tetitlan, Tecpilpan y Zempoala.

impuestos, y no así de la práctica fiscalizadora de las finanzas públicas, pero sí se dio una supervisión que fue llevada a cabo por el funcionario civil, a los Calpixqui.

## 1.2 FISCALIZACIÓN COLONIAL

Gracias a las buenas prácticas de los mexicas en la economía, a la llegada de los españoles al continente Americano, no les fue difícil imponerles la cultura de contribuir; y así Cortés, al ir conquistando territorios, les fue estableciendo a los indios de algunos pueblos tributos ordinarios de género, de los que después quedarían como obligatorios para todos los indígenas, según lo indica José Miranda, quien señala también, que Cortés no fue el que estableció la tributación a todas la comarcas del territorio mexica, sino que, según refieren Motolinía y Olarte (a quienes él cita dentro de la misma obra):

*“El marqués mandó que se sujetasen en Coyoacán todos los principales de la comarca de México y todos los demás que buenamente pudiesen. Y así juntos les dijo:*

*Sabed que ya no habéis de tributar a Moctezuma ni a los otros señores universales, ni habéis de labrarles las tierras como solíades, sino solo habéis de servir al emperador y en su nombre a estos españoles y cada pueblo de los*



*que son algo principales ha de ser por sí. Y así lo aceptaron los que allí se hallaron y se repartió la tierra en los españoles y cada uno se concertaba con el cacique, señor y principales del pueblo que le encomendaban qué tanto le habían de dar a cada ochenta días.*<sup>5</sup>

Como se ve, en esta etapa se pagarían tributos al gobernante de la colonia, el virrey, pero también se le debía de rendir tributo al emperador, y así se dio la necesidad de establecer un órgano que vigilara las cuentas de la Corona española, por lo que surgió así el Tribunal de Cuentas.

### 1.2.1 Tribunales de Cuenta en 1605

En el año de 1524 fue creado el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España, con la única intención inicial y específica de la revisión de los gastos efectuados en la expedición llevada a cabo por Hernán Cortes; no obstante, en virtud de la buena respuesta contributiva que hubo por parte de los indios, y más aún, a los grandes hallazgos de metales preciosos que se dieron en el nuevo continente, el rey Felipe III promulgó en el año de 1605, la fundación de tres Tribunales de Cuentas,

---

<sup>5</sup>MIRANDA, José, El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI, El Colegio de México, 1980.

cuyas oficinas principales estarían localizadas en la Ciudad de Lima, Perú; en Santa Fe, Colombia; y en México, en concordancia con la organización y las funciones de la Contaduría Mayor de Castilla, según lo estipulan Germán Pérez y Antonia Matínez<sup>6</sup>.

El mencionado Tribunal establecido en México, al igual que los otros, tenía como funciones vigilar las cuentas y la acuñación de moneda, de forma tan estrecha, que algunos compartían el edificio con la Casa de la Moneda. Sin embargo, en ocasiones, el Gobernador tenía que ejercer funciones militares, civiles y/o judiciales, debido a la carencia de personal que se daba en ese entonces<sup>7</sup>.

Este Tribunal, tuvo un largo periodo de existencia ya que perduró hasta el período de independencia.

---

<sup>6</sup>PÉREZ, Germán. MATÍNEZ, Antonia (compiladores). "La Cámara de Diputados en México". Ed. H. Cámara de Diputados, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Porrúa, 2000. P.156.

<sup>7</sup>"Colección de la Leyes, Ordenanzas, plantas, decretos, instrucciones y reglamentos expedidos para el gobierno del Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas desde el reinado del Señor Don Juan II hasta el día." Madrid. Imprenta Real.1829.

### 1.3 FISCALIZACIÓN DE MÉXICO INDEPENDIENTE

Junto con la consumación del movimiento de independencia, mismo que resultó triunfante, vinieron un sin número de cambios políticos, jurídicos y culturales, pero esto no fue tajante, ya que los mexicanos quedamos afectados de las culturas de los conquistadores, en todos los aspectos. Tan es así, que en un primer momento y hasta el día de hoy, de derecho somos independientes y de hecho es dudable que lo seamos. Aterrizando en el tema, el México independiente no finiquitó la práctica que se venía dando sobre la rendición de cuentas, y aunque con diferentes instituciones de diversas denominaciones, ha persistido, llevándola a cabo con órganos que han poseído la finalidad única y natural, de sanear la práctica de las finanzas públicas, órganos que se estudiarán a continuación de una manera somera por ser solo antecedentes en la presente investigación.

#### 1.3.1 Órganos fiscalizadores en la Constitución de 1824

En la Constitución de Cádiz, que se promulgó el 19 de marzo de 1812, se le otorgó a las Cortes, mediante su artículo 131 fracción XVI, amplias facultades para

examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos<sup>8</sup>. Y luego, en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mismo que fue sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, se asignó al Supremo Congreso Legislativo la atribución de examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública<sup>9</sup>.

Con la expedición de la que sería la primera Constitución del México Independiente, mediante Decreto<sup>10</sup> se sustituye lo que hasta ese momento era el Tribunal de Cuentas de la Colonia, por lo que se denominaría Contaduría Mayor.

En el mencionado cuerpo legal, se estipulaba en su sección Quinta, las facultades del Congreso General, y en el artículo 50 de dicha sección señalaba las facultades exclusivas, y específicamente en la fracción VIII del citado numeral, rezaba lo siguiente:

---

<sup>8</sup>*Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, 2000, Tomo VIII, artículos 73 a 81, p. 671

<sup>9</sup> Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 22 de octubre de 1814.

<sup>10</sup>Decreto de 4 de octubre de 1824 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005, Pp.21-54.

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

He aquí donde se establece la facultad de exigir cuentas al gobierno, al mencionar en la última parte de la fracción “... *tomar anualmente cuentas al gobierno*”. Y viene a materializarse esta facultad con la “Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública” expedida mediante Decreto de 16 de noviembre de 1824<sup>11</sup>, misma que en su contenido, uno de sus temas era el de la Contaduría Mayor y es allí donde estipulaban sus funciones y naturaleza al mencionar lo siguiente:

“Art. 42.- Para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el Secretario del Despacho de Hacienda, y para las de crédito público, se establecerá una Contaduría Mayor.”

Y en los subsiguientes numerales manifestaba que la Contaduría Mayor, era el órgano de control que estaba bajo la inspección de la Cámara de Diputados, con la

---

<sup>11</sup>Decreto de 16 de noviembre de 1824 Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública. *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005, Pp.55-64.

función principal de examinar los presupuestos y la memoria que debería presentar anualmente la Secretaría de Hacienda.

Tiempo después se expidió un Decreto en el octavo día del mes de Mayo de 1826, mismo que trataba sobre “La memoria del Ministro de Hacienda”; éste documento estipulaba que la memoria del Secretario de Hacienda debía ser la exposición con que ha de presentar al Congreso, el presupuesto general de gastos y la cuenta del año anterior, y que dicha exposición tenía como objetos: informar al Congreso de las causas del progreso o decadencia de cada uno de los ramos del erario federal; también, indicar la reforma de que sea susceptible su administración, y proponer el establecimiento, extinción o baja de impuestos, a fin de nivelar en cada año los productos con los gastos<sup>12</sup>.

Siguiendo la redacción del mencionado documento, se ve como dejaba claro qué tipos de cuentas eran sujetas a la glosa, al mencionar lo siguiente:

“Art. 6.- La cuenta que debe presentar el Secretario del Despacho de Hacienda, se dividirá en dos partes principales, a saber: valores y distribución.”

---

<sup>12</sup>Decreto de 8 de mayo de 1826 Memoria anual que debe presentar al Congreso el Ministro de Hacienda. *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005, Pp.65-70.

La primera de las cuentas, la de valores, señalaba que constaba de estados particulares de cada uno de los ramos que componían el erario de la Federación en ese entonces, tales como los valores totales de las rentas, los inventarios en sueldos y gastos de administración, y otro estado general que comprendía las sumas producidas, en los que deberían aparecer los totales, los gastos, sueldos, y el valor líquido de la hacienda federal.

Por lo que respecta a la cuenta de distribución, según el texto vigente de ese entonces, comprendía la distribución, como su nombre lo indica, del valor líquido de la hacienda federal, en el mismo orden seguido por cada Ministerio en el presupuesto del año respectivo.

Luego entonces, la parte medular contenida en el documento en comento, en atención al tema en estudio, en su numeral 10 estipulaba que:

“Todas estas cuentas pasarán para su glosa a la Contaduría Mayor, la cual se entenderá con los inmediatos responsables, por conducto del gobierno, sobre los reparos y resultas que ocurran hasta ponerlas en estado de dar cuenta a la Cámara de Diputados para que recaiga la correspondiente resolución del Congreso, sin que por esto se embarace la calificación que ha de recaer previamente sobre la del Ministro, con presencia de las

observaciones que hiciere acerca de ellas la Contaduría, que podrá pedir directamente, y se le remitirán del mismo modo, las noticias que forme oportunas.”

Del citado texto, se desprende la gran facultad que tenía ya, para ese entonces, el órgano de control que regía y llevaba a cabo funciones de fiscalización gubernamental.

Dándole honor a la cronología, para diciembre de 1836 se sustituyó la Constitución Federal de 1824, y mediante la Tercera de las Siete Leyes Constitucionales, se instituyó la Comisión Inspectoral de la Cámara de Diputados, a la que quedó adscrita la Contaduría Mayor de Hacienda, esto mediante Decreto<sup>13</sup>.

En el citado decreto, se mencionaba lo siguiente:

“Artículo 44.- Corresponde al Congreso General Exclusivamente:

---

<sup>13</sup>Decreto de 29 de diciembre de 1836 Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice en relación la formación de leyes. *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005, Pp.91-106.



...IV.- Examinar y aprobar cada año la cuenta general de la inversión de caudales respectiva al año penúltimo, que deberá haber presentado el Ministro de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria.”

Y dada la facultad de fiscalización para el Congreso, continúa especificando así el analizado decreto:

Artículo 52.- Toca a la Cámara de Diputados exclusivamente, a más de lo que ha especificado esta ley:

“I.- Vigilar por medio de una Comisión Inspector, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Una ley secundaria indicará el modo y los términos en que la Comisión Inspector debe desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se fijen.”

Del texto transcrito se desentraña la institución de la Comisión Inspector, la cual sería dependiente de la Cámara de Diputados. Y da pie a la creación de una ley secundaria, la cual fijaría la forma en que se desempeñaría dicha Comisión. También

deja clara la función preponderante de la Comisión, señalando de manera literal, que es la de vigilar el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda.

Es importante mencionar que por primera vez, se eleva a rango constitucional, tanto a la Contaduría Mayor, como a la Comisión Inspector.

Tiempo más tarde, se da un cambio en la figura jurídica encargada de la revisión de cuentas, y la Contaduría Mayor es sustituida mediante decreto de 14 de marzo de 1838, por lo que ahora se denominaría Tribunal de Revisión de Cuentas<sup>14</sup>. La Contaduría Mayor no fue desaparecida, sino que como lo señala el artículo 1 del decreto en comento:

...”Se establecerá un Tribunal de Revisión de Cuentas y su respectiva Contaduría Mayor, la que estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados, por medio de la Comisión Inspector.”

---

<sup>14</sup> Decreto de 14 de marzo de 1838 por el cual se establece un Tribunal de Revisión de Cuentas. *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005, Pp.107-112.

En ese orden de ideas, la figura de lo que fuese la Contaduría Mayor no se derogaba, sino que se crea un nuevo organismo del cual sería parte, al cual, como ya se mencionó, se le denominó Tribunal de Revisión de Cuentas, para este último, con posterioridad se dictó un reglamento<sup>15</sup> formado por los Contadores Mayores del Tribunal de Revisión de Cuentas, de acuerdo con la Comisión Inspector, en cumplimiento del artículo 7º de la Ley del 14 de marzo de 1838 citada con anterioridad, que a su letra estipulaba:

...”Un reglamento, formado por los Contadores Mayores, de acuerdo con la Comisión Inspector, metodizará las disposiciones contenidas en esta ley, y aquel se pondrá en ejecución, sin perjuicio de la revisión y aprobación del Congreso”.

Aquí se hace claro el gran peso que tenían los Contadores Mayores, ya que ellos iban a reglamentar la actividad que llevaría a cabo el Tribunal de Revisión de Cuentas, en base a la ley originaria del Reglamento en análisis, mismo que en su numeral 3, señalaba que los miembros del Tribunal debían ser nombrados por la Cámara de Diputados a terna propuesta por la Comisión Inspector.

---

<sup>15</sup>Reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor del día 12 de marzo de 1840. *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005, Pp.113-130.

Para el 2 de septiembre de 1846, mediante decreto, se da la extinción del novedoso Tribunal de Revisión de Cuentas, y se restituye nuevamente la Contaduría Mayor de Hacienda, estableciendo las atribuciones de la misma<sup>16</sup>. El artículo 8º del mencionado decreto señalaba:

“...Cesa el carácter del Tribunal que se dio a la Contaduría Mayor por la ley de 14 de marzo de 1838: se restablece en cuanto a sus atribuciones, la ley del 5 de mayo de 1826, y el reglamento del mismo mes y año. Una ley, para la cual se pasará la correspondiente iniciativa, arreglará la contabilidad en todos los ramos”

Como se desprende de la plasmada norma, lo único que estipuló el decreto en comento, no fue más que devolver las cosas nuevamente a como estuvieron en el año de 1826, no habiendo así, nada novedoso para lo que era el órgano encargado de la revisión de las cuentas del erario público, que hasta el momento no se haya mencionado.

---

<sup>16</sup> Decreto de 2 de septiembre de 1846 Que la Suprema Corte de Justicia entre desde luego al ejercicio de las atribuciones que señale la Constitución de 1824 y se restablecen los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito. *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005, Pp.131-134.

En 1853 se expidió un nuevo decreto por el Presidente Santa Anna<sup>17</sup> sobre la materia, estableciendo nuevamente el Tribunal de Cuentas, señalando de manera textual que *“La contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público tendrá en lo sucesivo el carácter de Tribunal de Cuentas”*. Esta reforma del órgano de control, fue una de las más novedosas, ya que ahora el Tribunal de Cuentas no pertenecería al Poder Legislativo, sino que, ahora quedaría dentro del Poder Ejecutivo, situación que no alcanzó a llegar ni a los dos años cuando, mediante un nuevo decreto<sup>18</sup>, del 10 de octubre de 1855 expedido por Juan Álvarez, que en su simple texto que constaba de dos artículos mencionaba lo siguiente:

“Artículo 1º.- Se deroga el decreto de 26 de noviembre de 1853, que erigió en Tribunal de Cuentas la Antigua Contaduría Mayor.

Artículo 2º.- En tanto se determine lo conveniente, la planta y atribuciones de la citada Contaduría, serán las que tenía antes de expedirse el decreto de 26 de noviembre ya citado.”

---

<sup>17</sup>Decreto de noviembre 26 de 1853 por el que se da el Establecimiento del Tribunal de Cuentas. *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005, Pp.135-146.

<sup>18</sup>Decreto de octubre 10 de 1855 por el cual se deroga el de 26 de noviembre de 1853 que erigió en Tribunal de Cuentas la Contaduría Mayor. *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005, Pp.147-150.

Nuevamente, por tercera vez, es abrogado el Tribunal de Cuentas y restablecida la Contaduría Mayor con todas las facultades y obligaciones que tenía con anterioridad al decreto derogado, es decir, con las que establecía el decreto de 2 de septiembre de 1846. Aproximadamente 10 años después, el 15 de mayo de 1856, el presidente Ignacio Comonfort haciendo uso de las facultades que le concedían el Plan proclamado en Ayutla y reformado en Acapulco, con acuerdo del Consejo de Ministros, mediante decreto erigió el “Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana”, en el cual, respecto de la materia, en su artículo 105 señalaba que:

“Los gastos se harán conforme al presupuesto, y la Tesorería General presentará su cuenta a la Contaduría Mayor para su glosa y purificación de las que le sirvan de comprobantes.”

Y en un artículo subsecuente, estipulaba que las cuentas de la recaudación de todas las rentas que pertenecen a los estados y territorios, se llevarán por las Tesorerías Generales de ellos y que dichas oficinas deberían remitir sus cuentas comprobadas a la Contaduría Mayor para su glosa y purificación. De esta última parte, se desentraña la obligación que tenían los estados de estar presentando las cuentas a la Contaduría Mayor.

### 1.3.2 Órganos fiscalizadores en la Constitución de 1857

El día 16 de junio de 1856, se emitió el proyecto de Constitución del 16 de junio de 1856, mismo que fue redactado por la comisión integrada por Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez, León Guzmán, Pedro Escudero y Echánove, José María del Castillo Velasco, José M. Cortés y Esperanza y José María Mata, introduciéndose así mediante el mismo, un sistema unicamarista. En el mencionado proyecto se disponía tanto la facultad presupuestal del Congreso como la de revisar la cuenta del año anterior en sus numerales 74 y 75 respectivamente. Así, después de las consideraciones correspondientes, en la Constitución Política de la República, expedida mediante decreto de 5 de febrero de 1857, los preceptos del proyecto mencionados, pasaron a ser normas constitucionales sin modificaciones medulares, en los artículos 68 y 69<sup>19</sup> rezando de la siguiente manera:

“Artículo 68.- El segundo período de sesiones se destinará, de toda preferencia, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo.

---

<sup>19</sup>Decreto de 5 de febrero de 1857 mediante el cual se expide Constitución Política de la República Mexicana sobre la indestructible base de su legítima Independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810, y consumada el 27 de septiembre de 1821. *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005, Pp.177-204.

Artículo 69.- El día penúltimo del primer período de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo periodo.”

Siguiendo la redacción de la Carta Magna de 1857, en su artículo 72, nos menciona las facultades del Congreso, y específicamente en la fracción XXVIII, nos menciona la facultad que tiene el Congreso para nombrar y remover libremente a los empleados de su Secretaría y a los de la Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la ley.

Al respecto del órgano técnico de control fiscalizador, el 10 de febrero del mismo 1857, el C. Ignacio Comonfort, Presidente Sustituto de la República, decretó como se establecería la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>20</sup>, señalando:

“Artículo 1º.- Se restablece para la Contaduría Mayor de Hacienda, la planta de empleados y sueldos que le dio la ley de 6 de mayo de 1826,

---

<sup>20</sup>Decreto de febrero 10 de 1857 por el que se establece la Contaduría Mayor de Hacienda. *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005, Pp.205-208.



abonándose cien pesos más al año a cada uno de los escribientes y al portero, y seiscientos pesos anuales para gastos de oficio.

Artículo 2º.- Se establece la plaza de Archivo de la Contaduría, con la dotación de mil pesos anuales, la de Oficial del Archivo de la Contaduría, con seiscientos, y la de Escribiente del mismo con quinientos. Se establece además otra plaza de Escribiente para la mesa de memorias, con igual sueldo de quinientos pesos anuales.

Artículo 3º.- El Contador Mayor de Hacienda disfrutará el mismo sueldo de cuatro mil pesos anuales que le estaba designado anteriormente.”

Como se ve en el decreto anterior, que es en esencia el contenido completo del mismo, indudablemente se establece de manera precisa como quedaría integrada la Contaduría Mayor de Hacienda, y además se establece el sueldo de los funcionarios que operaría dentro del mencionado Organismo técnico.

Para 1862, en el día 10 del mes de mayo, se expidió un decreto<sup>21</sup> por parte del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Benito Juárez, por medio del cual en su artículo único estipula que:

---

<sup>21</sup> Decreto de mayo 10 de 1862 Sobre facultades del Contador Mayor de Hacienda. *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005, Pp.209-212.

“El Contador Mayor de Hacienda tiene facultad de pedir a las Secretarías del Despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que sean necesarios a la cuenta y razón, los que serán remitidos sin excusa ni pretexto con calidad de devolución”.

Y el mismo día, a través de otro decreto<sup>22</sup>, el mismo Presidente, dispone lo que sería el “Agente Especial de Negocios”, el cual quedaría anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda, para promover, agitar, seguir, expeditar y abrevar todos los negocios en que se interese la Hacienda Pública de la nación. Éste último decreto fijaba también las atribuciones del mencionado Agente.

Más adelante, en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano<sup>23</sup>, que se dió por medio del decreto de 10 de abril de 1865, dictado por el Emperador Maximiliano, se proclamó nuevamente como forma de gobierno la monarquía hereditaria, llevada a cabo por un Príncipe católico, y al mismo tiempo se restablece el Tribunal de Cuentas, fundamentándolo dentro del Estatuto de la manera siguiente:

---

<sup>22</sup>Decreto de mayo 10 de 1862 Se establece Agente Especial de Negocios, anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda. *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005, Pp.213-216.

<sup>23</sup> Decreto de 10 de abril de 1865 Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005, Pp.217-233.

“Artículo 7º.- Un Tribunal Especial de Cuentas, revisará y glosará todas las de las oficinas de la Nación y cualesquiera de interés público que le pase el Emperador.”

Y posteriormente en su Título V, numeral 20, el Estatuto estipula la denominación del mencionado Tribunal Especial de Cuentas en su artículo 7º, llamándolo únicamente “Tribunal de Cuentas” y dejando clara su autoridad judicial y especificando en artículos consecuentes su jurisdicción.

Para 1867, el movimiento conservador fue derrotado por los liberales, y la monarquía feneció prontamente, y se restableció junto con la forma de gobierno, la Contaduría Mayor. Siendo Presidente Benito Juárez, decretó el 20 de agosto del mismo año, una reforma para la planta de la Contaduría Mayor.

No se debe olvidar que desde la promulgación de la Constitución de 1857, venía operando un sistema unicamarista, pero mediante decreto del 13 de noviembre de 1874<sup>24</sup>, Sebastián Lerdo de Tejada, Presidente Constitucional en ese entonces, declara estar aprobadas por la mayoría de las Legislaturas, las Reformas Constitucionales que venían a restablecer el Senado y a devolver las facultades

---

<sup>24</sup> Decreto de noviembre 13 de 1874 Declara estar aprobadas por la mayoría de las Legislaturas, las Reformas Constitucionales que se expresan. Pag.239-254.

exclusivas a la Cámara de Diputados, en las cuales, respecto de la materia en análisis, específicamente mencionaba en su numeral 7º, inciso A, fracción III, lo siguiente:

“...Vigilar por medio de una Comisión Inspectorá de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.”

Siguiendo el orden cronológico, el 29 de mayo de 1896, surge la “Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda”, a través de decreto publicado y sancionado, en ese entonces, por Porfirio Díaz, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos<sup>25</sup>. Este cuerpo legal fue la primera Ley Federal de la Contaduría, con ella se venía a reglamentar el organismo establecido en la fracción XXIX del artículo 72 de la Constitución que regía. Dentro del contenido de la ley orgánica en análisis, se enumeraban, tanto las obligaciones, como las atribuciones de la expresada oficina.

Para el mismo organismo técnico de fiscalización que prevaleció un tiempo, surge años más tarde una Reglamentación de la operación<sup>26</sup>, el cual estipulaba los

---

<sup>25</sup> Decreto de 29 de mayo de 1896. Organiza la Contaduría Mayor. Pp.255-260

<sup>26</sup> Reglamento de mayo 22 de 1901 Sobre conservación e inutilización de libros y documentos de la Contaduría Mayor de Hacienda. Pp.261 y 264.

libros y los documentos que debía conservar indefinidamente, así como la utilización que tendrían los mismos.

Como última reforma que se dio, bajo la vigencia de la Constitución que regía en ese entonces (la de 1857), se promulga lo que fue la segunda ley para normar la organización y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>27</sup>, mediante el decreto de 6 de junio de 1904, y para el 10 de diciembre del mismo año se expidió el cuerpo normativo que vendría a reglamentar la mencionada ley<sup>28</sup>.

### 1.3.3 Órganos fiscalizadores en la Constitución de 1917

Con la expedición de la nueva Carta Magna, es decir, con la entrada en vigor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ratificó la existencia del órgano técnico de fiscalización que venía operando hasta la fecha con el nombre de Contaduría Mayor de Hacienda, ya que en su contenido mencionaba las normas y bases para la revisión de la cuenta pública, y también quién o quiénes, sería o

---

<sup>27</sup> Decreto de 6 de junio de 1904 Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda. Pp. 265-276.

<sup>28</sup> Lo que se llamaría Reglamento de la ley de 6 de junio de 1904 sobre la reorganización de la Contaduría Mayor de Hacienda. 10 de diciembre de 1904. Pp.277-290.

serían, el organismo u organismos encargados de llevar a cabo la mencionada revisión, rezando sobre el tema de la siguiente manera:

“Artículo 65.- El Congreso se reunirá el día 1º de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en los cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

I.- Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.”<sup>29</sup>

En concordancia con lo estipulado en el plasmado artículo, en subsecuentes artículos del texto original mencionaba:

- El artículo 73, en su fracción XXXIV estipula la facultad del Congreso para examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no sólo la

---

<sup>29</sup> Decreto de 5 de febrero de 1917 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Salón de Sesiones del Congreso Constituyente en Querétaro. P. 314

conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas<sup>30</sup>.

- El artículo 74, en sus fracciones I y II, establece como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, vigilar por medio de una Comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor y además va a nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.<sup>31</sup>

- En su artículo 72, fracción XXVIII, menciona la facultad del Congreso para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.<sup>32</sup>

Como se desprende del texto original de la Constitución de 1917, la Contaduría Mayor, como ya se mencionó, fue ratificada en el nuevo cuerpo legal y continuó así operando. Y para tal efecto, en diciembre 31 de 1936, se expidió la Ley Orgánica de la Contaduría mayor de Hacienda,<sup>33</sup> estableciendo capítulos sobre su organización, obligaciones y facultades, responsabilidades, entre otros.

---

<sup>30</sup> Decreto de 5 de febrero de 1917 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Salón de Sesiones del Congreso Constituyente en Querétaro. P. 322

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> *Idem.*,

<sup>33</sup> Decreto de 31 de diciembre de 1936. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Pp. 357-366.

En 1963, se decretó una reforma<sup>34</sup> a la Ley Orgánica de diciembre de 1936, en donde únicamente se reformaron los numerales 27 y 28 que hablaban sobre la obligación de las instituciones federales, de enviar los estados financieros del manejo del erario federal, al órgano de fiscalización técnica y del plazo con que cuenta este último, para llevar a cabo la revisión y la glosa de los mencionados estados financieros. Luego entonces, en 1976, se hicieron al mismo legajo orgánico, reformas a los artículos 7º, 8º, 12, 26, 27 y 28, y se adicionaron el 29 y 30<sup>35</sup>.

En diciembre de 1977, se llevaron a cabo otras reformas y adiciones, pero ahora sobre algunos artículos de la Constitución Política<sup>36</sup>, para ser mas específico, los artículos afectados fueron: 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115. La que se considera de mayor interés para el tema en comento, es la del artículo 74, fracción IV, que venía a regir como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, el examen, discusión y aprobación anualmente del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como también estipulaba la facultad de la revisión de la Cuenta Pública.

---

<sup>34</sup> Decreto de 30 de diciembre de 1963. Reforma a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Pp.367 y 370.

<sup>35</sup> Decreto de 31 de diciembre de 1976. Reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Pp. 371-376.

<sup>36</sup> Decreto de 6 de diciembre de 1977. Reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pp. 377-388.



De dichas reformas y adiciones, se desprende que la Revisión de Cuenta Pública de la Nación, dejó de ser atribución del Congreso de la Unión, y paso a ser una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. También sigue como una facultad exclusiva de la Cámara Baja, la de revisar, a través de una Comisión Inspector, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor.

Como consecuencia de las reformas constitucionales, el 29 de diciembre de 1978, se expidió una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>37</sup>, misma que vino a sustituir a la de 1937, y la cual dentro de su contenido, disponía la organización y responsabilidad de la revisión de la cuenta pública y de la Comisión de Vigilancia, entre otras cosas, por medio de las cuales se desempeñaría dicha entidad. Para complementar, el 14 de mayo de 1980 se emitió un Reglamento Interno de la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>38</sup>, el cual prescribía el concepto de lo que era el concepto del órgano fiscalizador que regía en ese momento y el organigrama que lo constituiría.

En los términos señalados, operó durante algunos años la Contaduría, y el 5 de agosto de 1988, se expidió un nuevo Reglamento Interior<sup>39</sup>. En el nuevo Reglamento, se estipulaba un organigrama más amplio, y era un poco más

---

<sup>37</sup> Decreto de 29 de diciembre de 1978. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Pp. 389-406.

<sup>38</sup> Reglamento de 14 de mayo de 1980. Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda. Pp. 407-420.

<sup>39</sup> Reglamento de 5 de agosto de 1988. Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda. Pp. 421-444.

específico en cuanto a las atribuciones de las Unidades Administrativas de la tan mencionada Contaduría.

En el año de 1999, se dio una reforma trascendental y significativa en la Constitución, respecto de la materia de revisión de la Cuenta Pública, la cual marcó el inicio del régimen de fiscalización que actualmente se lleva a cabo sobre el gasto público federal. Dicha transformación, que se dio a través del decreto de 30 de julio del año mencionado<sup>40</sup>, reformaba los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución, quedando de la siguiente manera:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I a XXIII.-...

XXIV.- Para expedir la ley que regule la actuación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y de las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

XV a XXX.-

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

I.-...

---

<sup>40</sup> Decreto de 30 de julio de 1999. Reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pp. 445-452.

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

III.- Derogada

IV.-...

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 entidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos, o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

...

V a VIII..."

Como se desprende de las disposiciones anteriores, en su sentido sustancial se refieren únicamente a la unidad técnica de fiscalización, y por lo que respecta al artículo 78, éste hablaba de otras cuestiones y no de la actividad fiscalizadora, pero no así, el artículo subsecuente, pues marca el inicio de la Sección V, misma que se titula "De la Fiscalización Superior de la Federación" y reza de la siguiente manera:

"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...”

De igual manera, continúa señalando el mismo dispositivo las prerrogativas de la Entidad de Fiscalización, entre las que menciona se encuentra; la de fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; entregar el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública de la Cámara de Diputados en fecha determinada; investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el manejo de las finanzas públicas federales; efectuar visitas domiciliarias; determinar daños y perjuicios que afecten el Erario Público Federal, entre otras.

Para el 10 de agosto del 2000, se expidió el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>41</sup>, dentro del cual se estipulaba la competencia y organización de dicha entidad; atribuciones y facultades del Contador Mayor, Auditores Especiales, Titulares de la Unidades, Director General, Contralor Interno; y por último menciona sobre la suplencia de sus funcionarios.

Para diciembre del mismo año 2000, se expidió la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, mediante decreto<sup>42</sup>. Este hecho, vino a terminar con lo que hasta ese momento llevaba por nombre “Contaduría Mayor”, dando vida jurídica a lo que sería “Auditoría Superior de la Federación”. La citada ley, después de

---

<sup>41</sup> Reglamento de 10 de agosto de 2000. Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda. Pp. 453-494.

<sup>42</sup> Decreto de 29 de diciembre de 2000. Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Pp. 495-532.

señalar algunas disposiciones generales, habla de la Cuenta Pública; de la revisión y fiscalización Superior de dicha cuenta; y del Informe del Resultado de la revisión y fiscalización, entre otros. Para septiembre de 2001, se dicta lo que sería el “Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación”.

Después de algunos años de operar la Auditoría Superior de la Federación, sufre una reforma en su legislación el 4 de abril de 2005, mediante decreto. En ésta reforma, únicamente se reformó la fracción IV, del artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, referente a lo que se entendería por “Entidades Fiscalizadas”. El mismo día, se publicó la adición de otro numeral de la misma ley, el artículo 32 el cual constaba de un solo párrafo y se le aumentó uno más, quedando de la siguiente manera:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Auditoría Superior de la Federación deberá informar detalladamente a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, del estado que guarda la solventación de observaciones, recomendaciones y acciones promovidas hechas a las entidades fiscalizadas. Para tal efecto, el informe a que se refiere este párrafo será semestral y deberá ser presentado a más tardar los días 15 de los meses de abril y octubre de cada año, con los datos disponibles al cierre de los meses inmediatos anteriores”.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> [http://www.asf.gob.mx/docs/Rformas\\_CPEUMyLey.pdf](http://www.asf.gob.mx/docs/Rformas_CPEUMyLey.pdf).P.249

Como se infiere del texto adicionado, no es más que el nacimiento de una obligación de la Auditoría Superior de la Federación para presentar un informe a la Cámara de Diputados sobre el estado de sus actuaciones hechas a las entidades sujetas a fiscalización, convirtiéndose para dicha Cámara, en una facultad.

El martes 6 de mayo de 2008, en un acto celebrado en la residencia oficial de los Pinos, el titular del Ejecutivo Federal firmó el decreto de la Reforma Constitucional que aprobó el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales, publicándose el 7 de mayo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación. El mencionado decreto reza de la siguiente manera:

*“El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los estados, declara reformadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Artículo Único.- Se reforman los artículos 74 fracción IV, actuales primer y octavo párrafos; 79 fracciones I y II, y actual quinto párrafo; 122 Apartado C, Base Primera, fracción V, incisos c) primer párrafo y e) y 134 actuales primer y cuarto párrafos; se adicionan los artículos 73 fracción XXVIII; 74 fracción VI; 79 segundo párrafo, pasando los*

*actuales segundo a sexto párrafos a ser tercer a séptimo párrafos, respectivamente, y fracción IV, segundo párrafo; 116 fracción II, párrafos cuarto y quinto; 122, Apartado C, Base Primera, fracción IV inciso c) tercer párrafo y 134 segundo párrafo, pasando los actuales segundo a octavo párrafos a ser tercero a noveno párrafos, respectivamente, y se deroga el artículo 74 fracción IV, quinto, sexto y séptimo párrafos, pasando el actual octavo párrafo a ser quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”*

Y sigue invocando los preceptos legales, que en sustancia regulan lo siguiente:

I.- En la fracción IV del artículo 74 constitucional nos señala sobre la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, y en la fracción VI del mismo numeral, regula la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de revisión de la Cuenta Pública;

II.- Estipula temas adyacentes al de la revisión de la Cuenta Pública, y deja intocada la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de coordinar y evaluar a la Auditoría Superior de la Federación que se consigna en la fracción II del artículo 74 constitucional.

III.- Precisa que la revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera; comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto, y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

IV.- Adelanta la fecha de presentación de la Cuenta Pública por parte del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, así como también la de la entrega del Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública, que debe rendir la Auditoría Superior a la Cámara de Diputados.

V.- Determina que la prórroga para la presentación de la Cuenta Pública no deberá exceder de 30 días naturales y que, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública, a la Cámara de Diputados, y que esta última, debe concluir la revisión de la mencionada Cuenta, a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis del contenido de la Cuenta Pública y en las conclusiones técnicas del Informe de Resultados de la Revisión de la Auditoría Superior, y además aclara, que la conclusión será sin menoscabo del trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior.

VI.- Instituye los principios por medio de los cuales se llevará a cabo la función de fiscalización y reitera la facultad de la Auditoría Superior, de realizar auditorías



sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. Pero limita la competencia de dicho órgano fiscalizador a emitir meras recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de Ley.

VII.- Prevé la competencia de la Auditoría Superior, respecto de los sujetos objeto de fiscalización y se eleva a rango constitucional la facultad del mencionado órgano fiscalizador de que, sin perjuicio del principio de anualidad, éste pueda solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada.

VIII.- Se determina que las Entidades Federativas auxiliarán a la Auditoría Superior para un mejor funcionamiento y establece las pautas para la designación del titular de la entidad fiscalizadora de cada Estado.

Y así, entre otras facultades no menos importantes, se establece el procedimiento, sanciones y demás resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación; se faculta al Congreso de la Unión a expedir leyes sobre la materia, y se le da la facultad a la Cámara de Diputados de aprobar presupuestos plurianuales para infraestructura, etc.

Subsecuentemente, después de la Reforma Constitucional, el viernes 20 de junio de 2008 el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

“Se reforma el artículo 86 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Artículo Único.- Se reforma el artículo 86 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para quedar como sigue:

*Artículo 86.- La Auditoría Superior de la Federación elaborará su proyecto de presupuesto anual que contenga, de conformidad con las previsiones de gasto, los recursos necesarios para cumplir con su encargo, el cual será remitido por el Auditor Superior de la Federación a la Comisión a más tardar el 15 de agosto, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La Auditoría Superior de la Federación ejercerá autónomamente, con sujeción a las disposiciones aplicables, su presupuesto aprobado.”*

En síntesis, desde del periodo prehispánico hasta la actualidad, es de percatarse que el manejo de las finanzas públicas, es un tema que no se ha dejado a la desidia, y de una forma u otra se ha venido dando vigilancia a la referida actividad; constancia de ello, son los hechos que han quedado plasmados en las diferentes legislaciones invocadas con anterioridad y que sirven para poder llegar al objetivo del presente estudio. Los aludidos hechos, muestran pues, como ha venido

evolucionando la práctica fiscalizadora de las finanzas públicas, y reflejan la gran importancia de esa actividad tan ineludible.

## **CÁPITULO 2**

### **LA ACTIVIDAD FINANCIERA EN MÉXICO**

Generalmente, todos los entes económicos llevan a cabo determinadas funciones o actividades financieras para cumplir con su objeto; sin dichas prácticas financieras, no pudieran subsistir. En particular, los países del mundo como grandes entes económicos, tienen la finalidad de satisfacer el sin número de necesidades que sus ciudadanos demandan; para cumplir con ese objetivo, los países llevan a cabo una actividad ineludible, actividad sin la cual no se pudieran concebir.

A la actividad necesaria referida, se le denomina “Actividad Financiera”, y en nuestro país es regulada por el Derecho Financiero, conjunto de normas jurídicas de las que a continuación se hará un breve análisis con la intención de hacer evidente, en qué parte o momento de la actividad financiera del país, entra en escena el Organismo de Fiscalización, que es la Auditoría Superior de la Federación, no sin antes analizar lo que son las finanzas públicas.

## 2.1 FINANZAS PÚBLICAS

La palabra finanzas es un derivado del verbo latino *finer*, cuyo significado es terminar o pagar. Así, el concepto de finanzas, comprende todo lo relativo a pagar, en donde además del acto de terminar con un adeudo, también queda incluida la forma de manejar aquello con que se paga, y la forma en la que se obtuvieron los recursos necesarios para estar en posibilidad de realizar los pagos<sup>44</sup>.

El Diccionario Jurídico 2004, estipula que las finanzas públicas, “son los ingresos y los gastos del Estado, normalmente previstos en el presupuesto. Estas operaciones están sujetas al principio de legalidad y tienen por objeto realizar las funciones financieras del Estado. El término finanzas públicas es muy debatido en virtud de que, para varias corrientes del pensamiento económico y financiero no comprende el alcance real de la disciplina sistematizada históricamente bajo este concepto”<sup>45</sup>.

Este tema de las finanzas públicas, es un tema hasta cierto punto nuevo en cuanto a estudio, porque de hecho, ha existido desde que el hombre ha vivido en comunidad. Debido a su importancia, se ha convertido en una ciencia, “La Ciencia de las Finanzas Públicas”.

---

<sup>44</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; Lucero Espinosa, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso, Limusa, México, D.F., 1995. Pág. 16.

<sup>45</sup> FINANZAS PÚBLICAS, Diccionario jurídico 2004, Informática Mexicana.

Toda Ciencia tiene un objeto de estudio, y La Ciencia de las Finanzas Publicas no es la excepción, por lo que según Ernesto Flores Zavala:

“La Ciencia de las Finanzas Públicas tiene por objeto, investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado, o cualquier otro orden público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento, y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas”.<sup>46</sup>

Es importante la analizada ciencia, ya que al estudiarla los legisladores, pueden emitir normas jurídicas en la materia que sean eficientes y más aún, que alcancen su eficacia jurídica.

## 2.2 CONCEPTO DE DERECHO FINANCIERO

Para poder hablar de la actividad financiera del Estado, es menester entender lo que es el Derecho Financiero, toda vez que éste es el regulador de la mencionada actividad. Así entonces, tenemos que para el Maestro Hugo Carrasco Iriarte:

---

<sup>46</sup>Flores Zavala, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Porrúa, México, D.F., 1970, 12ª edición, pág. 9.

“El objeto del Derecho Financiero es normar aquello que se relaciona jurídicamente con las finanzas del Estado, o sea, con la captación y la administración de los recursos económicos estatales.”<sup>47</sup>

A su vez, De la Garza define al Derecho Financiero como:

“El conjunto de normas jurídicas que regula la actividad financiera del Estado, en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos; así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establece entre los diversos órganos del Estado, o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del estado”.<sup>48</sup>

De las definiciones anteriores podemos establecer que el Derecho Financiero, es el conjunto de disposiciones jurídicas que van a normar, ni más ni menos que la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, los cuales son la obtención, administración y aplicación de los recursos financieros.

---

<sup>47</sup> Carraco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal I, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 2007. Pág. 3.

<sup>48</sup>De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, 14ª. Ed., México, Porrúa, 1986, p. 15.

### 2.2.1 Clasificación del Derecho Financiero

Es importante abordar algunas de las ramas en que se divide el Derecho Financiero, ya que éste, al regular la Actividad Financiera del Estado, está normando la actividad más compleja e importante para la permanencia del mismo, y por consiguiente es menester, aunque sea de manera leve, que se mencionen a continuación las ramas en las que se dividen.

Ernesto Flores Zavala dice que el Derecho Financiero puede ser Internacional o Nacional; Constitucional u Ordinario; y según la materia que integra su contenido, lo ha dividido en las siguientes ramas:

- Tributario
- Bienes del Estado
- Empréstitos
- Organización de Oficinas de la Hacienda Pública
- Contabilidad de la Hacienda Pública
- Etcétera<sup>49</sup>

Por su parte, Carrasco Iriarte lo clasifica según la amplitud y multiplicidad de asuntos que atiende el Estado en el cumplimiento de sus tareas y funciones, de la siguiente manera:

---

<sup>49</sup>Flores Zavala, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas, Porrúa, 32ª Ed., México, 1998. Pág. 11



- Derecho Fiscal
- Derecho del Crédito Público
- Derecho Monetario
- Derecho Fiscal Patrimonial
- Derecho Presupuestario<sup>50</sup>

Sergio Francisco de la Garza estipula la siguiente clasificación:

- Derecho Fiscal
- Derecho Patrimonial
- Derecho Presupuestario<sup>51</sup>

A Jiménez González le parece adecuado clasificarlo en:

- Derecho Tributario
- Derecho patrimonial
- Derecho Presupuestario<sup>52</sup>

Se perciben en las clasificaciones anteriores, algunas diferencias, pero aún más similitudes. Por lo que respecta al objeto de la presente investigación se analizarán

---

<sup>50</sup> Carrasco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal I: Introducción y generalidades, Iure Editores, México, 2003, pág. 7

<sup>51</sup> De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Porrúa, 15ª Ed., México, 1985, pág.17

<sup>52</sup> Jiménez Gonzales, Antonio, Lecciones de Derecho Tributario, Thomson, México, 2002, pág. 122

las disciplinas siguientes, sin menospreciar la clasificación de ninguno de los autores citados.

#### 2.2.1.1 Derecho Fiscal

El Derecho Fiscal es el encargado de normar la primera etapa de la Actividad Financiera del Estado, y el Maestro Hugo Carrasco nos señala que:

“El Derecho Fiscal es el conjunto de normas jurídicas que se encargan de regular las contribuciones en sus diversas manifestaciones”...<sup>53</sup>

El doctrinario Sergio Francisco de la Garza<sup>54</sup>, define como sinónimo del Derecho Fiscal al Derecho Tributario, como el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, derechos, contribuciones especiales; a las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos oficiosos o contenciosos que pueden seguir y a las sanciones establecidas por su violación.

---

<sup>53</sup>Carrasco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal I, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 2007. Pág. 3.

<sup>54</sup>De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Porrúa, México, 1982.

El Doctor Raúl Rodríguez<sup>55</sup> establece al Derecho Fiscal como el sistema de normas jurídicas que, de acuerdo con determinados principios comunes a todas ellas, regula el establecimiento, recaudación y control de los ingresos de Derecho Público del Estado, derivado del ejercicio de su potestad tributaria, así como las relaciones entre el propio Estado y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes.

Por su parte Arriola Vizcano, se refiere a lo fiscal como aquel “vinculo jurídico en virtud del cual los ciudadanos se encuentran obligados a contribuir al sostenimiento del Estado”<sup>56</sup>

Y así se tiene que este rubro normativo es, ni más ni menos, que la rama del Derecho Financiero que se encarga, como ya se mencionó, del primer momento de la Actividad Financiera del Estado.

#### 2.2.1.2 Derecho Patrimonial

Otra rama del Derecho Financiero es el Derecho Patrimonial y éste se debe de entender como el cuerpo normativo que se refiere a los bienes del Estado. Sin embargo se atenderá a las definiciones que dan los doctos de la materia.

---

<sup>55</sup>Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal. Harla, México, 1986.

<sup>56</sup> Arriola Vizcano, Adolfo. Derecho Fiscal, Themis, México, 1988, pág. 14.

En términos generales Alberto D. Molinario, en su obra “Derecho Patrimonial y Derecho Real”, nos dice que el Derecho Patrimonial, en sentido objetivo, lo debemos de entender como el conjunto de principios y obligaciones de contenido total o parcialmente económico, que puedan integrar el patrimonio de las personas humanas y de las de existencia ideal.<sup>57</sup>

Por su parte el Maestro parte Hugo Carrasco<sup>58</sup>, menciona que el Derecho Fiscal Patrimonial son las normas jurídicas concernientes a los bienes del Estado.

El derecho patrimonial se refiere pues, a las normas relativas a la gestión y administración del patrimonio permanente del Estado, tanto en el sector centralizado como en el que se denomina paraestatal; es decir, tienen por objeto de estudio la estructura y gestión de patrimonio público como recurso que produce ingresos para financiar las necesidades públicas<sup>59</sup>.

En el Derecho Patrimonial se estudia:

- La gestión de los bienes de titularidad pública;
- La gestión de las empresas de titularidad pública; y,
- La participación de los entes públicos en las empresas privadas.

---

<sup>57</sup><http://visualderecho.blogspot.mx/2009/05/derecho-patrimonial.html>.

<sup>58</sup>Carrasco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal I, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 2007. Pág. 3.

<sup>59</sup><http://es.scribd.com/doc/4944244/TDerecho-Financiero>

No debemos olvidar que, jurídicamente, todo sujeto de derecho tiene un patrimonio; entendiendo por tal el conjunto de los derechos de contenido total o parcialmente económico que posee, y de obligaciones, también total o parcialmente económicas, que deben de satisfacerse por el mencionado sujeto. Así, si hablamos de una persona moral, como lo es el Estado, es un requisito indispensable tener un patrimonio para que se le reconozca como tal y se les conceda la Personalidad Jurídica.

#### 2.2.1.3 Derecho Presupuestario

El Derecho Presupuestario es la regulación jurídica del llamado Ciclo Presupuestario, y tiene por objeto de estudio el presupuesto o la ordenación jurídica del gasto público. Se podría definir como el conjunto de normas y principios que regula la preparación, aprobación, ejecución y control del presupuesto del Estado y demás entes públicos.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup><http://es.scribd.com/doc/4944244/TDerecho-Financiero>

## 2.3 CONCEPTO DE ACTIVIDAD FINANCIERA

Ahora bien, una vez que se estudió el Derecho Financiero, como el regulador de la Actividad Financiera del Estado y sus diferentes ramas, se podrá, de una manera más concreta, adentrarse a la concepción de la mencionada Actividad.

Para poder establecer un concepto propio de lo que es la actividad financiera del Estado, es menester analizar los varios pero similares conceptos que dan los doctos en la materia, comenzando sin grado de distinción por el que señala Hugo Carrasco Iriarte, citando a Carlos M. Giuliani Fonrouge el cual menciona:

“...el Estado debe cumplir funciones complejas para la realización de sus fines, tanto en lo referente a la selección de sus objetivos, como a las erogaciones, a la obtención de los medios para atenderlas y a la gestión y manejo de ellos, cuyo conjunto constituye la actividad financiera”.<sup>61</sup>

Por su parte, el autor Sergio Francisco de la Garza define a la Actividad Financiera del Estado como:

“aquella actividad encaminada a la realización de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades generales, donde dentro de la

---

<sup>61</sup>Carrasco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal I, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1900. Pág. 2.

Administración uno de los sectores más importantes es la gestión de intereses económicos.”<sup>62</sup>

Según Retchkiman K. Benjamín, la Actividad Financiera del Estado es: “aquella rama del conocimiento que se ocupa de la asignación de recursos económicos, por medio de los gastos e ingresos del Estado, de la distribución del ingreso y de la riqueza mediante los impuestos y transferencias, de mantener la estabilidad económica usando las políticas presupuestales y de deuda, de los programas de obras públicas y de empresas del Estado.”<sup>63</sup>

Giannini, citado por Quintana Valtierra, dice que la Actividad Financiera del Estado es:

“...la que realiza el Estado para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los tributos para conservar, destinar o invertir las sumas ingresadas y que se distingue de otras porque no constituye un fin en sí misma o sea que no atiende directamente a la satisfacción de una necesidad de la colectividad sino que solo cumple una función instrumental fundamental para el desarrollo de todas las demás actividades”.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano Editorial Porrúa. Mexico 2002. p. 5.

<sup>63</sup> Retchkiman, Benjamín. Teoría de las Finanzas Públicas. Tomo I. Editorial UNAM. México 1997, p. 13.

<sup>64</sup> Quintana Valtierra, Jesús y Rojas Yáñez, Jorge. Derecho Tributario Mexicano. Editorial Trillas. México, 1998, pp. 28 y29.

Para los efectos de esta investigación, se entenderá por Actividad Financiera del Estado, aquella actividad realizada por el Estado, encaminada a la obtención de recursos económicos por lo general en dinero, para administrarlos junto con los ya existentes y con posterioridad aplicarlos en el respectivo ramo correspondiente, buscando cumplir con el fin último de toda sociedad, sin dejar a un lado la tan merecida rendición de cuentas a los gobernados del manejo de su patrimonio.

Así pues, en el entendido de lo que es la Actividad Financiera del Estado, se abordará a continuación de una manera somera las tres actividades trascendentales de la misma.

### 2.3.1 Obtención De Recursos

La Obtención de los recursos es regulada por el Derecho Fiscal, mismo que también es llamado por algunos doctrinarios Derecho Tributario y que en México se entiende que este último (el Tributario), queda inmerso dentro del primero (del Fiscal), hecho que para efectos de esta investigación así se entenderá.

En esta primera etapa, el Estado toma las decisiones pertinentes a través de sus normas fiscales, y actúa para recaudar fondos, los cuales pueden provenir de diversas fuentes y de diferentes formas gracias a su poder de imperio; esto es, que el Estado se allegará de recursos ya sea decretando tributos, enajenando o arrendando



bienes bajo su titularidad, invirtiendo en los mercados financieros como son las casas de bolsa, o bien recurriendo a la deuda pública.

Los recursos son clasificados en ingresos tributarios e ingresos financieros; los Ingresos tributarios: son aquellos que se encuentran estipulados además de la Constitución, en las leyes tributarias mexicanas y que provienen de manera exclusiva de la relación jurídico-fiscal. Es decir se trata de aportaciones económicas de los gobernados que, por imperativos constitucionales y legales, se ven forzados a sacrificar una parte proporcional de sus ingresos, utilidades o rendimientos para contribuir a los gastos públicos. Y por ingresos financieros debemos entender todos aquellos que provienen de las diversas fuentes de financiamiento a las que el Estado se ve precisado a recurrir, adicionalmente a las prestaciones fiscales recibidas de los contribuyentes, para integrar el Presupuesto Nacional.

Como ejemplo de los Ingresos tributarios tenemos a los que estipula el Código Fiscal Federal:

“Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica

o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.<sup>65</sup>”

---

<sup>65</sup><http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cff.htm>

Por ejemplo, los ingresos financieros son generalmente clasificados en:

- Empréstitos
- Deuda pública
- Emisión de Moneda

En este mismo rubro, la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2012 en su artículo 1, apartado C, reza lo siguiente:

“C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS

- I. Endeudamiento neto del Gobierno Federal:
  - 1. Interno.
  - 2. Externo.
- II. Otros financiamientos:
  - 1. Diferimiento de pagos.
  - 2. Otros.
- III. Déficit de organismos y empresas de control directo.”

Es así como el Estado se hace de recursos para poder subsistir, y más aún, para invertir y poder obtener la mayor cantidad posible de recursos para la aplicación de los mismos convirtiéndose así en un ciclo económico.

### 2.3.2 Administración De Los Recursos Públicos

Una vez obtenidos los recursos, el Estado tiene el deber de custodiarlos y administrarlos, para que su funcionamiento sea productivo, no solamente de los bienes obtenidos, sino también con los que cuenta de manera permanente, y así mantener lejos de riesgos la estabilidad del país. Esta etapa es regulada por la rama del Derecho Financiero que se denomina Derecho Patrimonial.

### 2.3.3 Aplicación De Los Recursos Públicos

Una vez que el Estado obtuvo recursos, va a aplicar los recursos monetarios con los que cuenta a través del gasto público, para poder satisfacer las demandas que se están suscitando en el periodo determinado de aplicación. Esta actividad en específico es regulada por el Derecho Presupuestario.

#### 2.3.4 Rendición De Cuentas

La rendición de cuentas no es una etapa de la actividad financiera, sin embargo, se debería de tomar como tal; y se debería de entender como aquella fase de la actividad financiera, mediante la cual el Organismo Superior de Fiscalización, se allega de información referente al actuar de los órganos gubernamentales, encargados de captar, administrar y/o aplicar los recursos financieros del Estado, con la finalidad de verificar el buen funcionamiento del sistema financiero público y en su caso, fincar responsabilidades a quienes se sitúen al margen de la ley.

El actuar del órgano de fiscalización debe, o debería enfocarse esencialmente, en lo que es la rendición de cuentas; sin embargo, es importante que influya en cada una de las demás etapas de la actividad financiera, toda vez que vigilar el actuar de los organismos encargados de materializarlas, produce confianza en los gobernados de que sus recursos están siendo manejados de manera sana.

### **CAPÍTULO 3**

## **NATURALEZA JURÍDICA DE ORGANISMOS PÚBLICOS U ÓRGANOS DEL ESTADO**

Para comprender la forma en que están constituidos los organismos públicos en México, es necesario se analicen aunque sea de manera breve, razón por la que en el presente capítulo, se estudiará lo referente a la naturaleza jurídica de los entes u órganos del Estado tanto de la Administración Pública Federal, como la de los organismos autónomos.

En ese tenor, es importante conocer un concepto de lo que se entiende de manera general por Órgano del Estado y por Órgano de la Administración Pública o Unidad Administrativa.

Miguel Acosta Romero, señala que un Órgano del Estado, “Es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado;...”<sup>66</sup>

Al amparo de este concepto, tenemos que podemos considerar Órgano del Estado al Congreso de la Unión, o bien, cada una de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Un Juzgado de Distrito, Una Secretaria de Estado, entre otros.

Luego entonces, el mismo autor, define lo que es un Órgano de la Administración Pública o Unidad Administrativa señalando que: “ 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 éste...”<sup>67</sup>

Como ejemplo del anterior concepto se puede mencionar a una Secretaria de Estado, un Departamento de Estado, Una Comisión intersecretarial, etc.

A grandes rasgos, un Órgano de Estado es el género, ya que abarca cualquier organismo que realice funciones del Estado, y no así, un organismo de la

---

<sup>66</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 13ª Ed., México 1997. P. 276.

<sup>67</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 13ª Ed., México 1997. P. 276.

Administración Pública, ya que éste sería una especie dentro de los Órganos del Estado, al llevar a cabo funciones del Estado, pero solo en un ámbito bien determinado dentro del que conocemos como Poder Ejecutivo.

### 3.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

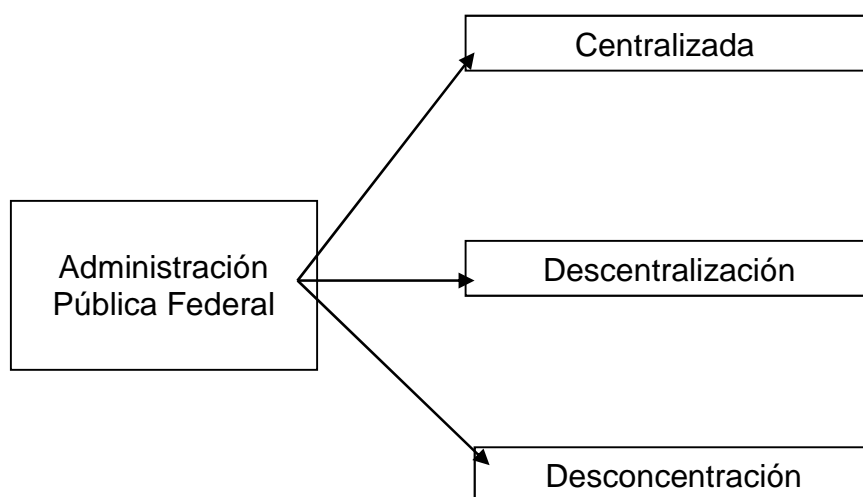
Los órganos de la Administración Pública Federal son los encargados, entre otras tareas, de llevar a cabo la Actividad Financiera del Estado, razón por la cual es primordial que se analice cuál es la naturaleza jurídica de dichos órganos, por consiguiente, este análisis se adentrará a lo que es la Administración Pública Federal, también llamada función administrativa del Estado.

Miguel Acosta Romero, señala que existen cuatro formas de organización administrativa, y son:

- 1.- Centralización
- 2.- Desconcentración
- 3.- Descentralización
- 4.- Sociedades Mercantiles o Empresas de Estado.

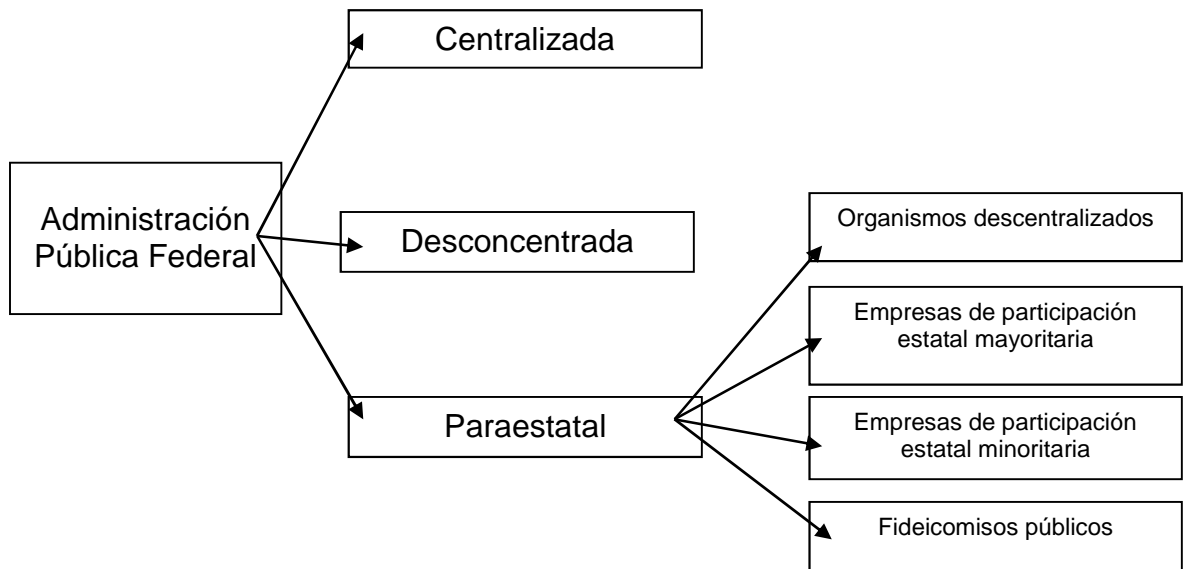


Y así la mayoría de los doctrinarios de manera general, dan una división en la cual nos habla por separado de cada una de las formas de la Administración Pública Federal, estructurándola a grandes rasgos casi siempre de la siguiente manera:



Sin embargo señalar que estas son las únicas formas de organización de la administración, sería tanto como limitar la actividad administrativa y esto es relativo, ya que cada Estado en el mundo ha elegido, aunque en ocasiones de manera similar, distintas formas de llevar a cabo su administración.

Por lo que concierne al Estado Mexicano, se tiene que la Administración Pública está en nuestra Carta Magna, artículo 90<sup>68</sup>, dividida de la siguiente forma:



A la par y en concordancia con la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Título Primero, Capítulo Único, ambos titulados “De la Administración Pública Federal”, nos establece lo siguiente:

“Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.”

---

<sup>68</sup> **Artículo 90.** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. (primer párrafo)

Y así reafirma la Ley Orgánica, lo que la Carta Magna señala de manera general y por lo que concierne a la presente indagación, se estudiarán por separado, por considerarse así oportuno, las formas de Administración Pública Federal que se estiman importantes para el objeto de la misma.

### 3.1.1 Centralización Administrativa

La forma de operar de la Administración Pública más antigua, es la centralización administrativa, ésta se caracteriza según Alfonso Nava<sup>69</sup>, porque sus órganos se encuentran agrupados y concentrados en forma tal, que integran entre sí una relación de jerarquía. Por consiguiente, habrá órganos superiores y órganos inferiores con funciones distintas, teniendo dependencia unos con otros, y estando en coordinación en sus trabajos, acciones y fines o propósitos por cumplir, que haya determinado el órgano superior jerárquico de la administración.

Miguel Acosta Romero conceptualiza a la Centralización Administrativa como: "... la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y se acomodan articulándose bajo un orden

---

<sup>69</sup>NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*. P.116

jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”<sup>70</sup>

Serra Rojas nos señala que “Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.”

Y así, cada uno de los autores dan un concepto de lo que es la Administración Centralizada, coincidiendo en su gran mayoría; sin embargo, en los Estados Unidos Mexicanos, se establece en la legislación de manera expresa y clara, los órganos que ejecutarán la mencionada Centralización y se tiene así, que el fundamento de esta forma de administración se encuentra plasmado a nivel constitucional en el ya estipulado numeral 90, y normado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; esta última establece, en su artículo 1º segundo párrafo lo siguiente:

“La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.”

---

<sup>70</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 13ª Ed., México 1997. P. 280.

Bajo el entendimiento de lo anterior, se debe de tener claro que el superior jerárquico de la Administración Centralizada, no es otro que el Ejecutivo Federal y dicho Poder le corresponde a una sola persona, misma que es denominada por la Constitución Política, "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"<sup>71</sup>. Así pues, el Lic. Enrique Peña Nieto, está facultado para nombrar a quienes serán sus inferiores jerárquicos dentro de la Administración Centralizada, como bien lo estipula la Carta Magna al mencionar y especificar lo siguiente:

"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I....

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;..."

Como se desprende de lo plasmado, esta facultad del Presidente es muy amplia, pues este superior jerárquico, podrá elegir libremente a quienes serán sus subordinados, dentro de la Administración Pública Centralizada.

---

<sup>71</sup> **Artículo 80.** Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

### 3.1.2 Descentralización Administrativa

Para poder dar un concepto de ésta forma de administración, es necesario aclarar que según los autores tiene dos aspectos o clases; el primero de ellos es según la región y el segundo atiende al servicio funcional; no obstante lo anterior, los estudiosos contemporáneos se han enfocado únicamente al análisis de la segunda, de lo que es la Descentralización Administrativa por servicio funcional y para efectos de un mejor entendimiento se plasmará a continuación una breve reseña de lo que se debe entender por cada una de las mencionadas clasificaciones.

Serra Rojas, da la clasificación de los dos grandes grupos de organismos descentralizados de la siguiente manera:

*a) La descentralización administrativa territorial o regional.* Esta forma de organización administrativa se apoya en una base geográfica, como delimitación de los servicios que le corresponden.

*b) La descentralización administrativa por servicio funcional o institucional,* que descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, ya sea de la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la

investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”<sup>72</sup>

Una vez referida la diferencia, se hará alusión a la clasificación por servicio funcional o institucional.

El mismo Serra Rojas da un concepto y estipula que: “La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos.”<sup>73</sup>

Nava Negrete, menciona que: “Descentralización por servicio es primero una forma jurídica en que se organiza la administración, distinta a la centralización y desconcentración. Consiste en crear organismos públicos por parte del legislador, dándoles personalidad jurídica y patrimonio propios y haciéndolos responsables de prestar servicios públicos u otros similares”.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup>SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 15ª Ed., México 1992. p. 712.

<sup>73</sup>SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 15ª Ed., México 1992. p. 712.

<sup>74</sup>NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*. P.164.

Acosta Romero, señala que: “la descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

- 1.- Actividades que competen al Estado
- 2.- O que son de interés general en un momento dado,
- 3.- A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
  - a) Personalidad Jurídica.
  - b) Patrimonio Propio.
  - c) Régimen Jurídico Propio.”<sup>75</sup>

La parte fundamental de la legislación mexicana, que regula lo referente a la descentralización administrativa es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 90; y la ley reglamentaria de éste, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 1º, en el último párrafo prescribe:

“Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares

---

<sup>75</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 13ª Ed., México 1997. P. 492.



nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”

Por lo tanto en México, la Administración Pública Descentralizada es una especie de lo que es la Administración Pública Paraestatal. Sin embargo para efectos de la investigación se están estudiando por separado por así haberse considerado pertinente desde el inicio del capítulo.

Y dando seguimiento a las legislaciones reglamentarias de la Administración Pública, otro cuerpo legal relacionado, es la Ley Federal de las Empresas Paraestatales, la cual en su capítulo II, nos habla de los Organismos Descentralizados, y su sección A, estipula como se llevará a cabo su constitución, organización y funcionamiento.

La ley reguladora de las Paraestatales, hace alusión a lo que se entenderá por Organismos Descentralizados, en su artículo 14 que reza de la siguiente manera:

“ARTICULO 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II. La prestación de un servicio público o social; o

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”

El mismo cuerpo legal, en su sección B, habla del Registro Público de las Empresas Paraestatales, y los documentos y datos que deben de inscribirse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como bien lo estipulan sus artículos 24 y 25.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> ARTÍCULO 24.- Los organismos descentralizados deberán inscribirse en el Registro Público respectivo que llevará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los directores generales o quienes realicen funciones similares en los organismos descentralizados, que no soliciten la inscripción aludida dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su constitución o de sus modificaciones o reformas, serán responsables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

ARTICULO 25.- En el Registro Público de Organismos Descentralizados deberán inscribirse:

I. El Estatuto Orgánico y sus reformas o modificaciones;

II. Los nombramientos de los integrantes del Órgano de Gobierno así como sus remociones;

III. Los nombramientos y sustituciones del Director General y en su caso de los Subdirectores y otros funcionarios que lleven la firma de la entidad;

IV. Los poderes generales y sus revocaciones;

### 3.1.3 Desconcentración Administrativa

Otra forma que adopta la Administración Pública Federal es la Desconcentración Administrativa, término que según Acosta Romero, hace alusión a “...una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores; de donde en la realidad existe lo que pudiéramos llamar una variedad de estructuras desconcentradas, o bien, modalidades de la desconcentración...”<sup>77</sup>

Y después habla de las siguientes modalidades:

- 1.- Desconcentración en estricto sentido o funcional.
- 2.- Desconcentración vertical.
- 3.- Desconcentración horizontal.
- 4.- Desconcentración regional.

---

V.- El acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la dependencia coordinadora del sector en su caso que señale las bases de la fusión, extinción o liquidación, de conformidad con las leyes o decretos que ordenen las mismas; y

VI. Los demás documentos o actos que determine el reglamento de este ordenamiento.

El reglamento de esta Ley determinará la constitución y funcionamiento del Registro, así como las formalidades de las inscripciones y sus anotaciones.

<sup>77</sup>ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 13ª Ed., México 1997. P. 460.

A continuación da una definición de cada una de ellas, sin embargo, sólo se plasmará la primera de ellas, la funcional; y así este autor menciona que: “Consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior.”<sup>78</sup>

Por su parte, Serra Rojas, cita a Enrique Sayagues Laso, quien dice: “Se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión o de ejercicio, por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la jerarquía y subordinación.”<sup>79</sup>

Nava Negrete, señala que: “Ante todo, es una forma jurídica en que se organiza la administración pública para lograr sus fines, que reviste características propias aún perteneciendo a la centralización administrativa. Los organismos desconcentrados son por naturaleza centralizados, pero con una fisonomía propia que los distingue.”<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup>ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 13ª Ed., México 1997. P. 461

<sup>79</sup>SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 15ª Ed., México 1992. p. 516.

<sup>80</sup>NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano. P.159.

Por otra parte, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se señala lo siguiente:

“Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

#### 3.1.4 Empresa De Participación Estatal

Otra forma de la Administración Pública es la Paraestatal; y ésta, según lo estipula Serra Rojas, “está integrada por el conjunto de Instituciones, Organismos, Empresas de Economía Mixta, Patrimonios Públicos, que por disposición de la ley, colaboran en la realización de los fines del Estado, sin formar parte de la Administración Pública Centralizada, con la cual mantienen estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquélla, y dividida en sectores para tal efecto.”

Nava Negrete, por su parte menciona que: “Son empresas económicas en que el Estado y los particulares asocian sus recursos. Únense capitales públicos y privados y esta asociación da paso a dos tipos de empresas: a) con participación mayoritaria del Estado y b) con participación minoritaria del Estado. De mayor o de menor participación económica estatal, son empresas que siempre reflejarán ésta.”

La legislación de México menciona que las empresas de participación estatal corresponden a la Administración Paraestatal y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dentro del Título Tercero, Capítulo Único, denominado *De la Administración Pública Paraestatal* se menciona lo siguiente:

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

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

I.- Las Sociedades Nacionales de Crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito; así como las Instituciones

Nacionales de Seguros y Fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal, o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

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

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.”

Como se desprende del anterior extracto legal, las empresas que se consideran de Participación Estatal son las mayoritarias, y en el Capítulo III, denominado *De Las Empresas De Participación Estatal Mayoritaria* de la Ley Federal de las Entidades paraestatales se estipula:

“ARTICULO 28.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ARTICULO 29.- No tienen el carácter de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las Sociedades Nacionales de Crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 6o., el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento.

ARTICULO 30.- Las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del Artículo 6o. de este ordenamiento...”



Como se ve, la ley reafirma lo ya mencionado respecto de cuáles empresas serian consideradas como mayoritarias, y después menciona una excepción; en el último artículo plasmado nos menciona cuáles deben ser las áreas prioritarias en que deben operar las mencionadas empresas, y nos remite al artículo 6º de la misma ley que a su letra dice:

“ARTICULO 6o.- Para los efectos de esta Ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.”

Por consiguiente, la Carta Magna respecto de las actividades prioritarias, de una manera general estipula:

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la

Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a

las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.”

En estos párrafos plasmados, se habla de alguna manera de las actividades prioritarias y cómo se impulsará la economía, así también, de cómo se llevará a cabo la planeación nacional, sin embargo, el mismo artículo 25 constitucional, hace referencia al artículo 28, que señala cuáles son las aéreas prioritarias del Estado al invocar lo siguiente:

“Artículo 28

...No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y

radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia...”

Así entonces, en sentido general, y en base a lo legislado, se puede decir que las Empresas de Participación Estatal, son aquellas en las cuales la mayoría del capital social es de titularidad del Estado, y además llevan a cabo actividades relativas a las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; la comunicación vía satélite y los ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

### 3.1.5 Fideicomisos Públicos

Los fideicomisos pueden ser públicos o privados, onerosos o gratuitos, tácitos o expresos, entre otras clasificaciones. No obstante, por lo que atañe al tema, únicamente se enfocará al Fideicomiso Público y así, Acosta Romero nos da el siguiente concepto: “El fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, trasmite la titularidad de bienes de dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para la realización de un fin lícito, de interés público.”<sup>81</sup>

Por su parte, Nava Negrete, nos dice: “Es otra forma jurídica utilizada por el gobierno federal para llevar a cabo sus propósitos. Originariamente el fideicomiso es un contrato mercantil privado, sujeto por el mismo a la ley mercantil (en especial a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito), integrado por el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario. El primero es la persona que aporta los bienes o recursos que serán administrados para lograr los fines del fideicomiso; el segundo, siempre un banco, que se encarga de esa administración; y el tercero, la persona o beneficiario

---

<sup>81</sup>ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 13ª Ed., México 1997. P. 555.

de los frutos del fideicomiso. Se admite que puedan reunirse en una misma persona los dos caracteres de fideicomitente y fideicomisario.”<sup>82</sup>

Remembrando lo que señala el tercer párrafo del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>83</sup>, los fideicomisos forman parte de la Administración Pública Paraestatal, y haciendo referencia a ésta, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, menciona:

“Artículo 40. Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.”

Tratando de dar un concepto general de lo que debemos entender por fideicomiso, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, menciona en su artículo 381: “En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el

---

<sup>82</sup>NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano. P.180.

<sup>83</sup> Artículo 1º...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 de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.(párrafo tercero).

caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria”.

Debido a la versatilidad del fin del fideicomiso, el Gobierno decidió utilizar la figura jurídica, ya que siendo lícitos los fines, cualesquiera se pueden perseguir, y así, los fines del Gobierno Federal pueden o son muchos, por consiguiente, se ven fideicomisos persiguiendo fines agrícolas, ganaderos, industriales, turísticos, culturales, académicos, artísticos y otros más.

### 3.2 NATURALEZA JURIDICA DE LOS ORGANOS AUTONOMOS

Desde finales del siglo XX se ha venido dando un nuevo fenómeno, iniciando sobre todo en los países europeos y trasladándose a otros países, especialmente a los de Latinoamérica y en particular a México, como lo refiere Acosta Romero<sup>84</sup>, y así surgieron los organismos públicos descentralizados, mismos que en el momento se consideró que tenían autonomía, sin embargo, dicha autonomía únicamente era de gestión y presupuestaria.

---

<sup>84</sup>ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 13ª Ed., México 1997. P. 603.

Ya para la década de los 40's, como sigue narrando Acosta Romero, surgió un concepto más, la desconcentración, en el que también se hablaba de autonomía, pero únicamente de gestión.

No obstante, a manera de aclaración, antes de abordarse el tema, es menester establecer la diferencia sustancial que hay entre dos conceptos, que en muchas ocasiones se utiliza como sinónimo, y que para efectos del presente estudio, no lo debemos entender así.

Los conceptos a diferenciar son: la autonomía y la independencia. En este cauce, Acosta Romero hace una reflexión de la siguiente manera: "Se ha hablado de autonomía e independencia por ejemplo, del Poder Judicial y así se ha hablado de la independencia funcional, independencia sustantiva o independencia decisional de los que integran el Poder Judicial y en general se habla no sólo de la independencia y autonomía para dictar fallos, sino que el Poder Judicial no esté sujeto al poder político del Ejecutivo y del Legislativo."<sup>85</sup>

Acosta Romero sigue con el tema, pero ahora citando a la Dra. Luz María Díez Picazo, lo cual hace de la siguiente manera: "Sobre este aspecto, es interesante transcribir los que dice la Dra. Luz María Díez Picazo en un artículo sobre la

---

<sup>85</sup>ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 13ª Ed., México 1997. P. 602.



*Independencia Judicial*, Notas de Derecho Comparado en el Libro en *homenaje al Dr. Jesús González Pérez*, Editorial Civitas, Madrid, 1993, pág. 61, que a continuación escribo:

“De aquí, que la independencia judicial sea uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho y de aquí, igualmente, el núcleo duro e indiscutido de su significado jurídico-político: la administración de la justicia no debe ser pura manifestación del poder político, ni quedar supeditada en manera alguna a aquellos órganos del Estado que ejercen dicho poder político; y ello, porque de nada serviría dictar normas que limitan la actividad de los gobernantes si ulteriormente, en la fase de aplicación contenciosa del Derecho, éstos pudieran influir en la resolución de los litigios. En palabras de Montesquieu, “tampoco hay libertad si el Poder Judicial no está separado del Legislativo y del Ejecutivo. Si va unido al Poder Legislativo, el Poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor”.

Por otra parte, conviene tener presente que la independencia judicial, no es sólo una pieza básica del Estado de Derecho para el correcto funcionamiento técnico-jurídico de éste, sino que también lo es desde el punto de vista de su legitimación política, indispensable para la supervivencia de

dicha forma de Estado. La percepción por parte de los ciudadanos de que sus jueces actúan con independencia es una de las circunstancias necesarias para que asuman y aprecien los valores en que se funda el Estado de Derecho. Como suelen decir los juristas ingleses, no basta que se haga justicia, sino que debe de ser vista.

Hasta aquí, de manera resumida, cuanto puede decirse sin vacilar de la independencia judicial. El resto es problemático; y ello, porque la independencia judicial puede ser concebida y se concibe en la práctica en dos sentidos diversos, a saber: como valor y como garantía. En cuanto a valor, la independencia judicial coincide con lo que suele denominarse independencia funcional (también llamada sustantiva o decisional); es decir, la regla básica del ordenamiento en virtud de la cual el juez, en ejercicio de la función jurisdiccional, debe ser sometido únicamente a la legalidad o, por expresarlo con precisión, al vigente sistema de fuentes de Derecho. Ello como puede observarse, no es una garantía, sino un principio rector del entero ordenamiento o, si se prefiere, un valor a alcanzar. Como garantía, en cambio, la independencia judicial es un conjunto de mecanismos jurídicos tendientes a la salvaguarda y realización del mencionado valor, si bien este es también protegido a través de otros principios que, en rigor, son diferentes de la independencia judicial (división de poderes, juez natural, imparcialidad,

exclusividad, etc.). El principal problema a resolver en el ámbito del Derecho Constitucional es el de la independencia como garantía.

La independencia personal protege a cada juez individualmente considerado y consistente en el conjunto de características de su posición o *status* constitucional que lo ponen al cubierto de eventuales presiones de los órganos estatales de naturaleza política, esto es, el Parlamento y, sobre todo, el Poder Ejecutivo. Se trata de otro modo, de evitar aquellos actos de estos órganos que incidiendo sobre la situación del juez, pueden indirectamente influir en el modo en que éste ejerce la función jurisdiccional. Por otro lado, ya entrando al siglo XX, han comenzado a identificarse otras variedades de la independencia judicial como garantía: la independencia colectiva y la independencia interna. La primera tiende a proteger a la judicatura en su conjunto frente a los demás poderes del Estado, en tanto que la segunda ampara al juez individualmente considerado frente al resto de la estructura judicial. Estas formas más modernas de la independencia como garantía, sin embargo, poseen aún unos contornos más imprecisos, hasta el punto de que pueden llegar a albergar bajo una misma rúbrica, técnicas e institutos de lo más diverso”.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup>ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 13ª Ed., México 1997. Pp. 602-604.

De esa manera, lo que menciona la Doctora Díez Picazo, se ha de aplicar de manera análoga a la actividad administrativa, y se debe de entender que en ésta última, la autonomía versa en la no injerencia ni política ni administrativa, del gobierno central en el manejo de los órganos autónomos.

### 3.2.1 Ejemplos de Organismo Autónomos

#### 3.2.1.1 Universidad Nacional Autónoma de México

Bajo la determinante de los órganos autónomos, un concepto de autonomía muy claro lo podemos encontrar en el artículo 3º, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que a continuación de transcribe:

“Artículo 3º...

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso,

promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y...”

He aquí, en el ámbito universitario, en donde nace el primer Organismo Autónomo en México, tras un movimiento de huelga realizado por estudiantes del mismo en 1929, y así se logró que el 9 junio del mismo año, mediante ley, se le concediera autonomía, denominándose desde ese momento y hasta la fecha, “Universidad Nacional Autónoma de México”. La mencionada ley fue derogada por la de 1944; y así, en ese momento los únicos nexos que la mencionada Universidad tenía con el Estado eran: que fue creada por el Congreso Federal; que el gobierno no interviene en su organización interna, ni en la designación o elección de sus funcionarios; y, que el otro vínculo que mantiene con el gobierno, es el hecho de que éste tiene la obligación de otorgar un subsidio a la Universidad que le permita prestar y cumplir los objetivos que la Ley señala.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup>ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 13ª Ed., México 1997. P. 605.

En forma posterior se dio la reforma en 1974 del artículo 3º fracción VII de la Constitución (plasmado con anterioridad), misma que hasta la fecha sigue vigente y que dota de autonomía a las universidades públicas. Así pues, todas las universidades que mediante ley se les otorgue autonomía, son instituciones del Estado que no están adscritas orgánicamente a ninguno de los poderes federales y por consiguiente, éstos no pueden imponerles determinadas conductas. La Constitución menciona entonces, que la autonomía se transforma en una facultad y responsabilidad de gobernarse por sí mismo.

### 3.2.1.2 Instituto Federal Electoral

Un órgano más de los autónomos en México, es el Instituto Federal Electoral, y su legislación ha sido objeto de múltiples reformas, sin embargo a continuación se transcribe su actual fundamento constitucional:

“Artículo 41.-...

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el

ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El Consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los Consejeros Electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según

sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del Consejero Presidente o de cualquiera de los Consejeros Electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remuneradas. La retribución que perciban será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.



La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación, el Consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; quienes hayan fungido como Consejero Presidente, Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

Los Consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario, no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de

opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.”

Del anterior extracto constitucional, se desprende que el Instituto es un organismo autónomo; es decir, que no pertenece al ámbito de la Administración Pública, ni a ningún otro órgano del Estado. Por tanto, dicho Instituto cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio; participan en su integración el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos y los ciudadanos; y su finalidad a grandes rasgos es organizar las elecciones federales bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

En la actualidad, el Instituto Federal Electoral es una de las instituciones en la cual se tiene un poco más de confianza por parte de la ciudadanía. La organización de los procesos electorales federales se desarrolla con normalidad y profesionalismo; los votos se cuentan con transparencia y sus resultados se emiten oportunamente. Los partidos políticos contribuyen significativamente en las decisiones que toma la autoridad electoral y ejercen una vigilancia minuciosa en las acciones que desarrolla. Además, los ciudadanos, con su participación en la recepción y conteo de los votos o como observadores electorales, aseguran la imparcialidad y efectividad del sufragio.

### 3.2.1.3 Banco de México

Otro ejemplo de autonomía que se encuentra en la Carta Magna, es el referente a la autonomía del Banco Central, y se encuentra en los párrafos VI y VII del artículo 28 los cuales a continuación se transcriben:

“Artículo 28.-...

El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del Banco Central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del Banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya

duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del Banco Central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.”

He aquí el fundamento constitucional, de otro organismo autónomo, el cual pasó también por diversas reformas, mutando de órgano de la Administración Pública Federal en 1982, a organismo público descentralizado, y de éste último, a convertirse en lo que actualmente estipula el artículo 1º de la ley del Banco de México<sup>88</sup>, en una Persona de Derecho Público.

---

<sup>88</sup>ARTICULO 1o.- El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### 3.2.1.4 Otros

En nuestro país, existen otros organismos de los cuales se presume la autonomía y por tanto a manera de evitar confusión, se cree necesario mencionarlos brevemente a continuación.

##### 3.2.1.4.1 Tribunal Federal Electoral

En un principio el Tribunal en comento, surgió como un órgano que, según la exposición de motivos, estaba dotado de “autonomía”, sin embargo, se encontraba regulado constitucionalmente, dentro del capítulo relativo al Poder Legislativo, hecho que se tornó polémico y se dudaba de la autonomía.

Con posterioridad, en 1990 se dio una reforma sobre el tema y el Tribunal referido, pasó del espacio constitucional del Poder Legislativo, al título segundo, el cual regula la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, por consiguiente surgió la incertidumbre: ya no pertenecía el Tribunal a ningún poder, sin embargo se hablaba por parte de los estudiosos, de la existencia de un nuevo poder.

Para agosto de 1996, se establece en una nueva reforma, que el Tribunal Federal Electoral, quedaría incrustado dentro del apartado constitucional perteneciente al Poder Judicial, terminando así con las dudas relativas a la autonomía y quedando certeza de que el mencionado Tribunal, ahora pertenece al Poder Judicial, como un órgano especializado del mismo, el cual es la máxima autoridad en materia electoral según lo estipula el artículo 99 constitucional<sup>89</sup>.

#### 3.2.1.4.2 Comisión Nacional de Derechos Humanos

Este organismo fue creado de manera inconstitucional, ya que se crea por un acuerdo presidencial en 1990, y era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; es de percatarse que no tenía autonomía aun, pero para septiembre de 1999, se da una reforma al artículo 102, apartado B, el cual quedó de la siguiente manera:

---

<sup>89</sup>Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

“ARTÍCULO 102.

A. [...]

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior formularán recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio...”

Por su parte la ley reglamentaria, la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos, viene a reafirmar lo ya estipulado por la constitución, en su artículo 2º el cual narra lo siguiente:

“ARTICULO 2o.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.”

Como se desprende del último párrafo transcrito del extracto constitucional, y de éste último artículo plasmado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con autonomía de gestión, presupuestaria, y con personalidad jurídica y patrimonios propios; no obstante, el nombramiento de su personal prácticamente está en manos del Presidente de la República, por lo que es de dudarse la autonomía del referido organismo.



## **CAPÍTULO 4**

### **EL CONTROL FINANCIERO EN EL ESTADO MEXICANO**

El control financiero se ha llevado a cabo por organismos de diferente naturaleza en nuestro sistema mexicano a través del tiempo, actualmente la Auditoría Superior de la Federación es un órgano de control financiero; por tal razón, es conveniente que se estudien en el presente capítulo, cuáles son los tipos o formas de control, quiénes son los sujetos que las materializan, así como también, a quienes se controla (sujetos pasivos).

#### **4.1 TIPOS DE CONTROL EN MÉXICO**

En nuestro país, los órganos de control llevan a cabo determinadas tareas para cumplir con su finalidad, en su gran mayoría éstas son llevadas a cabo mediante la

práctica de auditorías; por tal razón, resulta ineludible abordar el tema de las mismas, aunque sea de una manera breve, con el afán de lograr un mejor entendimiento de lo que se pretende.

#### 4.1.1 Concepción de Auditoría Pública o Gubernamental

Alfredo Adam y Guillermo Becerril, señalan lo siguiente: “La auditoría puede conceptuarse en términos generales, como la revisión y la supervisión sistemática de una actividad o grupo de actividades.”<sup>90</sup>

V. Brink y H. Witt, estipulan: “El término “auditoría”, en sí mismo, sugiere una variedad de ideas; por un lado, puede ser circunscrito hacia el chequeo de la veracidad aritmética de cifras o la existencia de activos; por otro, como la revisión y evaluación a fondo de los niveles operacionales.”<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> ADAM ADAM, Alfredo y BECERRIL LOZADA, Guillermo, *La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal*, 1ª edición, Ed. IMCP, México 1989. P. 16.

<sup>91</sup> BRINK, V. y WITT, H., *Auditoría Interna Moderna*, 4ª edición, ECASA, México 1994, P. 56.

En específico y bajo éste contexto, se debe de entender una auditoria gubernamental o auditoria pública, según Santillana González, como la "...actividad independiente, de apoyo a la función directiva, enfocada en el examen objetivo, sistemático y evaluatorio de las operaciones financieras y administrativas realizadas, de los sistemas y procedimientos implantados, de la estructura orgánica en operación, y de los objetivos, planes, programas y metas alcanzados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con que se han administrado los recursos públicos que les fueron suministrados, así como la calidad y rapidez con que prestan sus servicios a la ciudadanía."<sup>92</sup>

En base a lo anterior, la auditoria pública deberá ser una herramienta de apoyo a la función directiva de la Administración Pública Federal misma que, como actividad independiente de las actividades del auditado, promueva el cumplimiento de la normatividad y el cumplimiento de sus metas y programas sustantivos.

---

92 SATILLANA GONZALES, Juan Ramón, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, 2ª edición, Ed. THOMSON, México 2002. P. 253.

#### 4.1.2 Tipos o clases de Auditoría Pública o Gubernamental<sup>93</sup>

Son varios los tipos de auditoría que son llevados a cabo en México por los órganos de control, y esto en atención a diversos factores; por ejemplo, el ámbito de aplicación, por la misma aplicación, por el tipo mismo de auditoría, entre otras que se analizarán a continuación.

##### 4.1.2.1 Por su tipo

Dentro del ámbito gubernamental hay un sin número de actividades que se llevan a la práctica, mas sin embargo, seria tedioso asignarle un nombre específico a cada una de las auditorías realizadas para la revisión y control de cada actividad gubernamental determinada, por lo que se engloban en base a la naturaleza material de la actividad y así se tiene la siguiente clasificación por el tipo:

---

93 Ídem. Pp. 384-390.

## I.- Auditoría Financiera

Es aquella que comprende el examen de las transacciones, operaciones y riesgos financieros con objeto de determinar si la información financiera que se produce es confiable, oportuna y útil.

## II.- Auditoría Operacional

Este tipo de auditoría, también llamado de gestión, comprende el examen de la economía, eficiencia y eficacia obtenida en la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales, mediante el análisis de la estructura organizacional, los sistemas de operación y los sistemas de información.

## III.- Auditoría Administrativa

También llamada de desempeño, con un enfoque más amplio, es la acción utilizada para verificar, evaluar y promover el cumplimiento y apego a los factores o

elementos del proceso administrativo instaurado o a seguir en las dependencias y entidades que conforman el sector gubernamental, además de evaluar la calidad de la administración en su conjunto.

#### IV.- Auditoría de resultado de programas

Esta auditoría analiza la eficacia y congruencia alcanzada en el logro de los objetivos y metas establecidos, en relación con el avance del ejercicio presupuestal. El análisis de la eficacia se obtiene revisando que efectivamente se alcanzaron las metas establecidas en el tiempo, lugar, cantidad y calidad requeridos. La congruencia se determina al examinar la relación lógica que existe entre el logro de las metas y objetivos de los programas y el avance del ejercicio presupuestal.

#### V.- Auditoría de obras

Este tipo de auditoría es la que se encarga de revisar, examinar, cuantificar, calificar y evaluar, entre otros aspectos, si la obra pública efectuada corresponde a la

necesidad social que provocó su ejecución, si se hizo de conformidad con planes y proyectos aprobados, si la empresa contratista a quien se adjudicó la obra, cuenta con la capacidad técnica y de recursos para cumplir con el compromiso contraído, si se cumplió con la legislación aplicable en materia de contratación de la obra y adquisición de materiales e insumos, si se aplicaron éstos en la calidad y volúmenes especificados y requeridos, si el avance y conclusión se realizó de acuerdo con los tiempos acordados, si la administración y entrega de recursos fue congruente con el avance físico, si se cubrieron requisitos que garantizaran el adecuado uso de los recursos ministrados; si fue entregada a satisfacción de la autoridad contratante y/o comunidad beneficiada con la obra.

Esta auditoría adquiere una gran relevancia meced a que la obra pública es un rubro dentro de los egresos de la administración pública a la que se le asigna una gran cantidad de recursos.

#### VI.- Auditoria de legalidad

Es la que tiene como finalidad revisar si la dependencia o entidad, en el desarrollo de sus responsabilidades, funciones y actividades, ha observado el

cumplimiento de las disposiciones legales aplicables (leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, normatividad, etc.).

#### 4.1.2.2 Por su aplicación

Las auditorías pueden enfocarse a diferentes niveles, en atención al objetivo u objetivos que se persiguen en la revisión, pudiendo practicarse a unidades, programas o actividades.

##### I.- Auditorías a unidades

Se entiende por unidad aquella área que tiene asignado un programa o conjunto de programas encaminados al logro de determinados objetivos y metas de la dependencia o entidad. Las unidades, según al tipo de actividades que realizan, se clasifican en:



a) *Unidades sustantivas.* Son aquellas que realizan funciones tendientes a lograr en forma específica los objetivos para los cuales fue creada la dependencia o entidad.

b) *Unidades adjetivas o de apoyo administrativo.* Son las que realizan funciones de tipo administrativo en apoyo de los objetivos de las unidades sustantivas.

Las unidades pueden ser una Dirección General, una Dirección de Área, una Subdirección, un Departamento, etcétera. En el caso de que las unidades tengan asignados dos o más programas, el alcance de la revisión comprende la totalidad de los programas bajo la responsabilidad de la unidad sujeta a auditoría.

## II.- Auditoría a programas

El siguiente nivel de clasificación de la auditoría gubernamental por su aplicación es el de la auditoría a programas, que comprende la revisión del conjunto de funciones y actividades que integra un programa específico asignado a una o varias unidades. En este caso se debe revisar todo programa, subprograma, proyecto, etcétera, que esté establecido en la estructura programática del

presupuesto, excluyéndose los otros que pudieran estar bajo la responsabilidad de la misma unidad.

### III.- Auditoría a actividades

El alcance que comprende este nivel de auditoría se reduce a la revisión de aquellos aspectos que se identifiquen con el objetivo específico a examinar y que sean diferentes a unidad o programas; por ejemplo, en el funcionamiento del sistema descentralizado de pagos intervienen varias unidades que, en determinados aspectos, tienen injerencia con el pago de remuneraciones al personal (recursos humanos, contabilidad, presupuesto, cómputo, etcétera).

Para llegar al objetivo primordial de las auditorías, éstas se llevan a cabo en diferentes ámbitos dentro del terreno gubernamental, los cuales se abordarán a continuación.

#### 4.1.2.3 Por su Contexto

##### I.- Auditoría integral

Cuando en una misma asignación de auditoría concurren los seis tipos de auditoría (financiera, operacional, administrativa, de resultado de programas, de obra y de legalidad), se le denominará auditoría integral. También recibe esta denominación cuando se excluye de la revisión integral las auditorías de obras en virtud del alto grado de especialidad que ésta reviste y que, por lo general, es otro perfil de auditores (ingenieros civiles, arquitectos) quienes la practican.

##### II.- Auditoría parcial

Es aquella en la que se practica un solo tipo de auditoría.

#### 4.1.2.4 Por su Ámbito

##### 4.1.2.4.1 Control Interno

El primero de los ámbitos a estudiar es el interno, conocido también como ámbito de control interno o autocontrol. En sus orígenes, el concepto de auditoría interna fue concebido como una técnica para ser aplicada y dar servicio a organizaciones del sector privado; no obstante, la evolución en materia de control en la administración pública provocó su paulatina y actualmente total aplicación en ésta.

En años recientes se acuñó el término “Contraloría Interna”, para referirse a los grupos de auditoría interna establecidos en las dependencias y entidades gubernamentales. Y así, la filosofía de acción y actuación de la contraloría interna dentro del sector público y privado es idéntica.

La auditoría interna es aquella “que realiza el personal adscrito a la propia dependencia o entidad. Su importancia radica en que se constituye en el instrumento de control interno que revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la dirección y operación, información coadyuvante sobre el resultado de su gestión y propiciando, en su caso,

la adopción de medidas que tienden a mejorar la eficiencia en la administración de los recursos, así como la eficacia en el logro de las metas y objetivos asignados.”<sup>94</sup>

En nuestro sistema mexicano, el órgano de control interno tiene la investidura de una Secretaría, y ésta es denominada Secretaría de la Función Pública, y tiene como atribuciones, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las siguientes:

“Artículo 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. 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; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables;

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las

---

<sup>94</sup> SATILLANA GONZALES, Juan Ramón, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, 2ª Ed., México 2002. P. 384.

dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

III. 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;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las

dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VI bis. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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;

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre

los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y Comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;



XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes cuando proceda, del resultado de tales intervenciones, y en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley, y en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus

modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII bis. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítima terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar, y en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos, y en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal, y en

su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente;

XXIV bis. Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República;

XXV. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere;

XXVI. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico; y

XXVII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Sin embargo, en atención a que la administración pública no solo es de ámbito federal, sino que tiene tres diferentes niveles, los órganos de control se constituyen también en las demás dependencias o entidades gubernamentales, creando así un

papel muy importante de autocontrol, trayendo con ello el funcionamiento adecuado de la gestión pública.

#### 4.1.2.4.2 Control Externo

El control externo, es aquél llevado a cabo por auditores independientes a la dependencia o entidad controlada, con el objeto de realizar un examen objetivo, sistemático y de evaluación de la situación financiera, los resultados de programas, la administración o desempeño, la operación o gestión, la legalidad en la realización de obras públicas, entre otras prácticas que materialice el ente auditado.

Esta práctica externa, se diferencia de la interna por llevarse a cabo por un organismo que no tiene ninguna dependencia con el ente auditado, y tiene a su vez dos caracteres: el político y el jurisdiccional.

##### 4.1.2.4.2.1 Control Político

Éste control externo de carácter político, es el operado en nuestro país por la Cámara de Diputados, ya que en la fracción IV del artículo 74 Constitucional se señala que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y

aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación; en este entendido, es facultad de la Cámara Baja llevar a cabo el control externo y político del gasto público, aunque de manera indirecta también participa la Cámara de Senadores al ser la revisora al aprobar la Ley de Ingresos que cubrirá el presupuesto anual.

Es pues, este órgano de control externo, de naturaleza política por pertenecer a un ente naturalmente político como lo es la Cámara de Diputados, y se le denomina Auditoría Superior de la Federación. He aquí al organismo materia del presente estudio; sin embargo, con posterioridad se le dará un capítulo para el estudio y análisis minucioso que se merece.

#### 4.1.2.4.2.2 Control Jurisdiccional

El control externo jurisdiccional es, en teoría, el llevado a cabo por un organismo que se encuentre dotado de jurisdicción mediante las leyes correspondientes, y que por tal razón tiene la facultad de fiscalización, de enjuiciamiento y con ello lo que se conoce como jurisdicción contable.

Es de mencionarse que en nuestro país, únicamente ha existido dentro del periodo independiente un solo antecedente de un órgano de control con jurisdicción y este fue el denominado “Tribunal Especial de Cuentas”, creado por el Estatuto

Provisional del Imperio Mexicano<sup>95</sup>, que se dio a conocer por medio del decreto de 10 de abril de 1865, dictado por el Emperador Maximiliano; el cual, en su Título V, numeral 20, estipula la denominación del mencionado Tribunal Especial de Cuentas, dejando clara su autoridad judicial y especificando en el artículos consecuentes su jurisdicción.

## 4.2 SUJETOS DE CONTROL EN MÉXICO

Cuando se hace referencia a una actividad bilateral o multilateral como el control, la primera pregunta que se sugiere es quién controla y a quién o qué se controla. En el caso que nos ocupa, tanto el sujeto activo u órgano de control, como el sujeto pasivo son muy importantes y tienen consecuencias jurídicas fundamentales.

---

<sup>95</sup> Decreto de 10 de abril de 1865 Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005, Pp.217-233.

#### 4.2.1 Sujeto Activo

El sujeto activo u órgano de control, es quien lleva a la práctica el control. En el caso en concreto es quien lleva a cabo las auditorias tanto internas como externas, quien materializa la fiscalización.

En México los principales sujetos activos son la Secretaría de la Función Pública y la Auditoria Superior de la Federación.

#### 4.2.2 Sujeto Pasivo

Existen dos tipos de sujetos pasivos del control: las personas físicas y las personas morales, aunque es claro que el fincamiento de responsabilidad recaerá siempre en un individuo concreto.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup><http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/87/art/art11.htm>

## **CAPÍTULO 5**

### **PANORAMA GENERAL DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN<sup>97</sup>**

En el presente capítulo, se hablará en específico de la Auditoría Superior de la Federación; se hablará acerca del marco legal que rige sus acciones, incluyendo las normas que dieron origen a la institución, las facultades que le fueron conferidas, las modificaciones y reformas implementadas para ampliar su área de acción y los instrumentos legales en los que se basa la fiscalización superior en nuestro país. Todo esto con el afán de que quede claramente definido lo que es el Órgano de Fiscalización en México, materia de la presente investigación.

---

<sup>97</sup> [http://www.asf.gob.mx/aa\\_01.html](http://www.asf.gob.mx/aa_01.html)



## 5.1 MARCO LEGAL

### 5.1.1 Normas que dan origen a la Auditoría Superior de la Federación

Durante los trabajos de la LVII Legislatura (1997-2000) del Congreso de la Unión, se culminaron los esfuerzos que desde años anteriores se habían dedicado para que la fiscalización superior tuviera un nuevo ordenamiento jurídico y existiera una entidad fuerte y moderna para hacerse cargo de estas funciones, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Para alcanzar este objetivo, se instituyeron las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 en julio de 1999 y se dio la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en diciembre de 2000. Con estas nuevas bases legales se creó la Auditoría Superior de la Federación.

Entre las facultades conferidas a la Auditoría Superior de la Federación, sobresalen:

- Autonomía técnica y de gestión sobre organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de sus recursos presupuestales.
- Efectuar revisiones a los tres Poderes de la Unión, a los órganos federales constitucionalmente autónomos, y en general, a todas las instituciones públicas que ejercen recursos federales, incluyendo estados, municipios, e inclusive particulares.

- Fincar directamente responsabilidades y aplicar multas y sanciones.
- Carácter público de sus informes, una vez entregados a la Cámara de Diputados.
- Solicitar, en situaciones excepcionales, información a los Poderes y entes auditados, para rendir los informes correspondientes.
- Establecer normas y procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y archivo de libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto públicos.

#### 5.1.2 Fortalecimiento de las capacidades de la Institución

En abril de 2009, con objeto de fortalecer al órgano de fiscalización superior, se abrogó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la cual rige actualmente la actuación de la institución.

Esta nueva estructura legal introdujo relevantes modificaciones, entre las que destacan las siguientes:

- Faculta al Congreso para legislar en materia de contabilidad patrimonial.

- Enuncia los principios de la función fiscalizadora: posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

- Establece que la Auditoría Superior de la Federación pueda verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas públicos mediante auditorías de desempeño.

- Modifica los plazos de rendición de la Cuenta Pública y del Informe de su Fiscalización, instituyendo el 30 de abril y el 20 de febrero del año siguiente, respectivamente.

- Dispone que la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar directamente los recursos federales que ejerzan estados, municipios y las demarcaciones del Gobierno del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales. De igual manera, podrá fiscalizar los recursos federales que ejerza cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, así como los que se transfieran a fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos, de conformidad con las leyes respectivas.

- Autoriza revisar información de ejercicios anteriores cuando un programa o proyecto abarque, en su ejecución y pago, diversos ejercicios fiscales, o bien se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los programas federales.

- Señala que, de manera previa a la presentación del informe respectivo, la Auditoría Superior de la Federación deberá dar a conocer

a las entidades fiscalizadas los resultados de su revisión, a fin de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones correspondientes.

- Fija un plazo de 30 días hábiles para que las entidades fiscalizadas atiendan las observaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación.

- Obliga a las entidades fiscalizadas a proporcionar la información que le sea requerida con motivo de las revisiones de fiscalización.

- Regula a las Entidades de Fiscalización Locales de los estados y del D.F., con el propósito de que cuenten con autonomía técnica y de gestión; asimismo, establece requisitos para el nombramiento de sus titulares y principios básicos de su actuación.

### 5.1.3 Reformas Jurídicas Relevantes

Las principales reformas se registran en la siguiente tabla<sup>98</sup>:

<b>AÑO</b>	<b>PUBLICACIÓN</b>	<b>FECHA</b>
<b>CONSTITUCIONALES</b>		
1999	Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	30/07/99
2008	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	07/05/08
<b>LEYES</b>		
2000	Ley de Fiscalización Superior de la Federación	29/12/00
2000	Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales.	31/12/00
2005	Decreto por el que se reforma la Ley de Fiscalización Superior de la	04/04/05

<sup>98</sup>[http://www.asf.gob.mx/aa\\_19.html](http://www.asf.gob.mx/aa_19.html)

	Federación. (Se reforma la fracción VI del artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).	
2007	Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 32 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	30/08/07
2008	Decreto por el que se reforma el artículo 86 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	20/06/08
2009	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	20/05/09
<b>REGLAMENTOS</b>		
2001	Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.	12/09/01
2007	Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.	06/07/07
2009	Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.	26/08/09
2011	Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.	28/02/11
<b>MANUALES</b>		
2002	Acuerdo del Auditor Superior de la Federación, por el que se expide el Manual General de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.	07/06/02
2007	Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.	11/07/07
2009	Manual General de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.	14/09/09

#### 5.1.4 Instrumentos Legales (Marco Jurídico)

La normativa en la que se basa la actuación de la Auditoría Superior de la Federación está contenida en los siguientes ordenamientos jurídicos:

- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Decreto por el que se reforma el primer y segundo párrafos del artículo 16, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.
- Acuerdo por el que se reforma y adiciona el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, 15/04/2010.
- Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en el Ejercicio Fiscal 2010.

- Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación.
- Acuerdo por el que se reforma y adiciona el Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación, 15/07/2010.
- Plan Estratégico de la ASF 2011-2017
- Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación.
- Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera de la Auditoría Superior de la Federación.

## 5.2 MISIÓN Y VISIÓN DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

### 5.2.1 Misión

La misión de la Auditoría Superior de la Federación es fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

### 5.2.2 Visión

Al llevar a cabo su misión, la Auditoría Superior de la Federación busca posicionarse como una institución objetiva e imparcial, técnicamente sólida y sujeta a un proceso de mejora continua, cuyos productos puedan constituirse en un elemento central para el Poder Legislativo en la definición de las asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos y políticas públicas. De esta manera, contribuirá a generar confianza en la ciudadanía respecto al manejo de los recursos y a fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas.

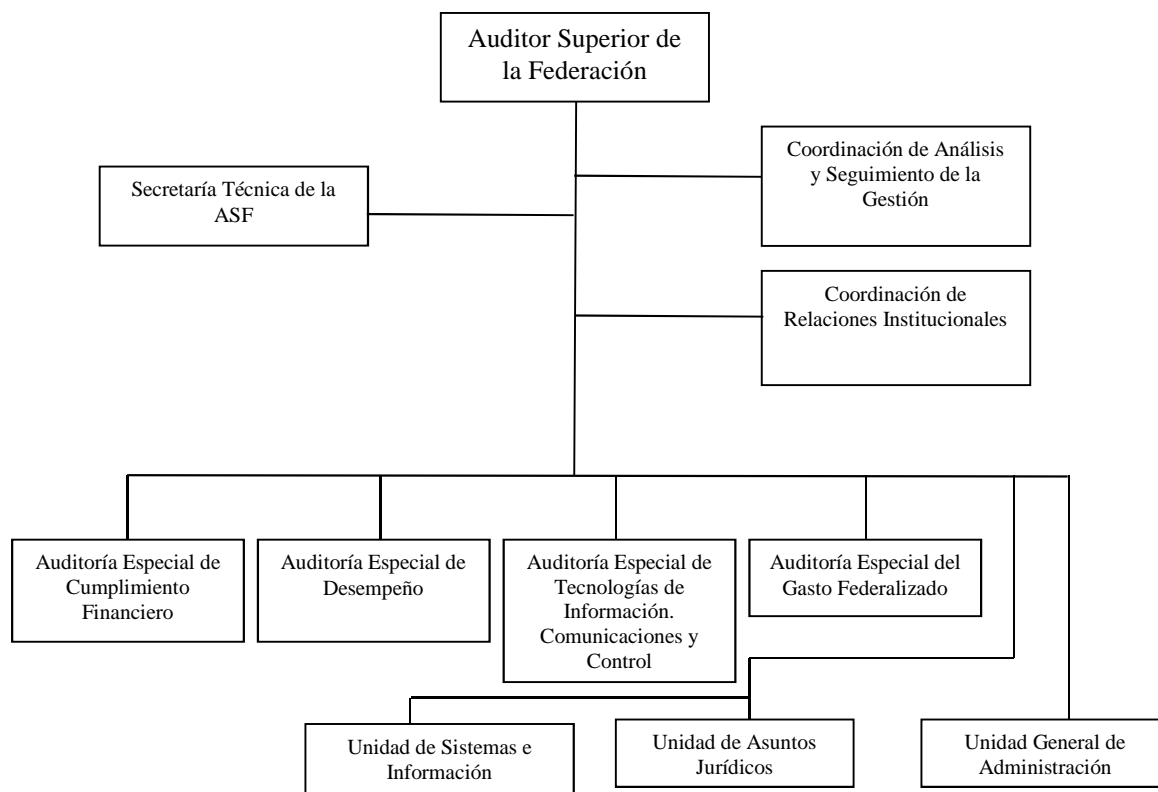
### 5.3 ORGANIGRAMA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Auditorías Especiales de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y del Gasto Federalizado llevan a cabo las auditorías propiamente dichas. La Auditoría Especial de Tecnología e Información coordina la integración del Programa Anual de Auditorías y del Informe del Resultado de la Cuenta Pública.

La Oficina del Auditor Superior de la Federación cuenta con el apoyo de Asesores, de las Coordinaciones de Análisis y Seguimiento de la Gestión, de Planeación y Asuntos Estratégicos y, de Relaciones Institucionales.

Las Unidades de Asuntos Jurídicos y General de Administración se ocupan de los procedimientos legales y de la gestión de recursos humanos, materiales y financieros, respectivamente.

De una manera gráfica queda de la siguiente manera<sup>99</sup>:



<sup>99</sup>[http://www.asf.gob.mx/aa\\_14.html](http://www.asf.gob.mx/aa_14.html)



#### 5.4 SUJETOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

La Auditoría Superior de la Federación, como ya se ha mencionado, se encarga de fiscalizar, de manera externa, el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionalmente autónomos, los estados y municipios, e incluso los particulares, cuando reciben este tipo de recursos.

Este ejercicio está sujeto, por ley, a los principios de anualidad y posterioridad. La anualidad se refiere que la institución revisa las cuentas correspondientes a un año fiscal en específico; la posterioridad alude a que esta revisión se lleva a cabo una vez que los gastos ya fueron efectuados.

Es por ello que la Auditoría Superior de la Federación no tiene facultades para intervenir en los proyectos, programas y gastos en curso; su materia exclusiva es lo reportado anualmente en la Cuenta Pública por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y utiliza un esquema metodológico que incluye normas, lineamientos y guías específicas para el desarrollo de sus funciones, así como para la conformación y ejecución de su Programa Anual de Auditorías.

#### 5.4.1 Tipos de Auditorías desarrolladas por la Auditoría Superior de la Federación.

Una vez seleccionados los entes públicos a ser fiscalizados, e identificados los objetos de la revisión procede a la ejecución de las auditorías propiamente dichas.

La importancia de la fiscalización superior en el sector público está relacionada con la creciente complejidad de las tareas de gobierno, aunada a la limitación en la cantidad de recursos disponibles y a una gama más amplia de necesidades sociales por satisfacer, a través de la implementación de programas y políticas gubernamentales.

La evolución de la administración tradicional, basada en el cumplimiento de la normativa que sustenta la acción del ente auditado y la regularidad contable de su operación ha dado paso a una administración más compleja que se evalúa a través de indicadores de resultados sobre el cumplimiento de la gestión gubernamental en términos de calidad, costo, eficiencia, equidad, pertinencia e impacto de las acciones emprendidas.

Así mismo, es de destacarse la actual concepción del ciudadano receptor de los beneficios de los programas públicos como un cliente que demanda calidad en el servicio que está obteniendo a cambio de sus contribuciones.

En otras palabras, en la administración tradicional, la auditoría tiende a centrarse en establecer si las reglas se han cumplido y aplicado, mientras que en la administración por resultados se busca el cumplimiento de objetivos y metas de políticas y programas públicos, y si las reglas sirven al objeto que se propone, más que el mero cumplimiento de la norma y la comprobación del gasto.

En atención a ello, la Auditoría Superior de la Federación lleva a cabo auditorías que conjugan, de acuerdo a la especificidad del ente auditado, una amplia gama de enfoques derivada de la labor de estudio y planeación. Éstas se clasifican genéricamente, por su naturaleza y alcance, en tres grandes grupos:

#### 5.4.1.1 Auditorías de Regularidad

Este tipo de auditoría busca verificar la captación, administración, ejercicio y aplicación de los recursos públicos de conformidad con los programas y montos

aprobados por la Cámara de Diputados y con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables.

De acuerdo al objeto que será fiscalizado las Auditorías de Regularidad, se dividen, principalmente, en:

#### 5.4.1.1.1 Auditorías Financieras y de Cumplimiento

En materia de ingresos, su objetivo es constatar la forma y términos en que fueron captados y administrados, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas. En su caso, se comprueba si los ingresos propios correspondieron a los volúmenes vendidos o a los servicios prestados, si se registraron adecuadamente y si se utilizaron para los fines autorizados.

Con relación a los egresos, su propósito es examinar que los recursos presupuestarios autorizados se aplicaron en operaciones efectivamente realizadas, que su ejercicio se ajustó a las disposiciones normativas vigentes, que se utilizaron para el cumplimiento de las funciones propias de los entes públicos y que se

registraron con base en los principios básicos de contabilidad gubernamental y en el clasificador por objeto del gasto.

Con objeto de comprobar la existencia de los activos, se realizan inspecciones físicas de los bienes adquiridos y de los inventarios en almacén, así como su distribución y utilización. En lo que respecta al renglón de pasivos, se revisa que éstos reflejen las obligaciones reales a cargo de los entes públicos auditados y que se encuentren debidamente registrados.

#### 5.4.1.1.2 Auditorías de Obra Pública e Inversiones Físicas

Su objetivo es constatar que las obras públicas ejecutadas para o por los entes públicos federales, fueron presupuestalmente aprobadas y que el uso de los recursos fue el apropiado; que existieron los estudios y proyectos respectivos y que fueron autorizados; que la contratación se ajustó a la normatividad técnica y jurídica aplicable; que los costos fueron acordes con los volúmenes de obra ejecutada, con el tipo y calidad de materiales utilizados y con los precios unitarios y extraordinarios autorizados; asimismo, que la oportunidad en la ejecución y entrega de las obras y el suministro de los equipos se realizó de acuerdo con lo previsto. En este tipo de auditorías se realizan inspecciones físicas y pruebas técnicas.

#### 5.4.1.1.3 Auditorías a recursos federales transferidos y ejercidos por las diferentes entidades federativas y municipios

El propósito es verificar y evaluar si los recursos públicos federales recibidos por las entidades federativas y los municipios, ya sea mediante reasignaciones hechas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o a través de los Ramos Generales 33 y 39<sup>100</sup>, se ejercieron de conformidad con lo dispuesto por la legislación y normatividad aplicables.

Las revisiones se enfocan sobre aspectos financieros, programáticos, presupuestales, de obra pública y de legalidad, entre otros. Las materias por fiscalizar se eligen considerando la importancia relativa de los recursos federales asignados a cada entidad federativa y municipio.

Estas revisiones son practicadas directamente por la ASF, o por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Estatales, de acuerdo con los Convenios de Colaboración que se suscriban al efecto.

---

100 Ramo 33 referente a las “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” y Ramo 39 referente a los “Programas de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas”.

#### 5.4.1.2 Auditorías de Desempeño

La auditoría de desempeño es una evaluación de la eficacia del quehacer público, midiéndola por resultados con indicadores estratégicos y de impacto; de la eficiencia, midiéndola por la fidelidad de la operación al diseño del programa, con indicadores de gestión y comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales; de economía, midiéndola por el costo contra los resultados.

La auditoría de desempeño comprueba el impacto de las políticas públicas sobre la población, a través de indicadores de calidad, por lo que valora el grado de satisfacción ciudadana por la implementación de aquéllas. Finalmente, analiza el comportamiento de los actores, tanto de las instituciones encargadas de poner en práctica la política pública como de los operadores.

Una auditoría al desempeño se centra en una revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparada, del impacto social de la gestión pública y de la congruencia entre lo propuesto y lo obtenido.

Sus recursos fundamentales son la medición de los resultados de las políticas públicas comparadas contra las declaraciones implícitas o explícitas de los objetivos de los programas públicos y de los medios para su implementación; así como el análisis de los procesos operacionales para evaluar qué tan bien están operando los programas públicos.

Las auditorías de desempeño buscan alcanzar las siguientes metas: proporcionar un examen independiente de las políticas públicas; examinar la validez y fiabilidad de los sistemas de medición del desempeño; proporcionar análisis independientes de los problemas de economía, eficiencia y eficacia de las actividades gubernamentales, y evaluar en qué medida se han logrado los propósitos u objetivos propuestos por las políticas públicas.

Adicionalmente, las auditorías al desempeño ayudan a los entes auditados a detectar fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora, a cumplir sus objetivos y metas y a optimizar su gestión, contribuyendo así a un más adecuado aprovechamiento de los recursos públicos.

Aunado al reporte del trabajo fiscalizador que se entrega a la H. Cámara de Diputados mediante el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública (IRCP), la Auditoría Especial de Desempeño elabora presentaciones en formato de



Power Point, en las cuales se resaltan los resultados obtenidos a lo largo de las revisiones efectuadas en el año, con la finalidad de otorgar una mayor comprensión de la labor auditora al público en general. Es menester recalcar, sin embargo, que la información oficial y detallada de las auditorías realizadas se encuentra en el IRCP correspondiente.

#### 5.4.1.3 Auditorías Especiales

Son aquellas auditorías en las cuales, dada la complejidad o particularidad de las operaciones, programas o procesos por revisar, se aplican diversos enfoques y procedimientos, que en muchas ocasiones son tan específicos como las propias materias que se fiscalizan.

Se trata de auditorías que revisten características peculiares: combinan aspectos de cumplimiento financiero y de desempeño; los procesos que se revisan son diferenciados en el contexto de la política pública, por lo que los procedimientos que se aplican son específicos para cada caso; atienden a programas, operaciones y procesos especiales o únicos y se refieren a actos de la administración pública que, por su particularidad, difícilmente pueden repetirse.

Las auditorías especiales pueden referirse, entre otros, a los siguientes ámbitos:

- Operaciones singulares
- Problemas estructurales
- Constituciones de empresas públicas
- Desincorporaciones
- Concesiones, permisos, licencias y cesión de derechos
- Apoyos para saneamiento financiero
- Transferencias
- Subsidios

## 5.5 RESULTADOS DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN

Practicadas y concluidas las revisiones programadas, se procede a la integración del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, que constituye el producto final del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación.

El Informe mencionado, contiene los resultados de la revisión del cumplimiento de los programas públicos, el análisis de las desviaciones presupuestarias y la comprobación de que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales autónomos llevaron a cabo sus operaciones financieras de acuerdo a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Éste es entregado a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero de cada año, a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación está obligada legalmente a mantener reserva y secrecía sobre los resultados y contenido del Informe, pero una vez que lo entrega a la Cámara de Diputados, se convierte en documento de carácter público.

De acuerdo con la clasificación administrativa sectorial del gobierno federal bajo la cual se estructura el documento, las entidades fiscalizadas son agrupadas dentro del Poder y Sector al cual pertenecen, no así las entidades no coordinadas sectorialmente y los órganos constitucionalmente autónomos, los cuales se ubican por separado. En lo correspondiente a los Ramos Generales 33 y 39, los resultados de la revisión se desagregan por entidad federativa y fondo de aportación revisado.

A partir de la revisión de la Cuenta Pública 2009 se decidió presentar, de manera individualizada, los informes correspondientes a cada una de las auditorías que se llevaron a cabo, con el fin de facilitar su consulta y poder proporcionar a la Cámara de Diputados y a la ciudadanía en general, información oportuna respecto a los procesos de fiscalización efectuados.

## 5.6 PROCEDIMIENTO GENERAL DE FISCALIZACIÓN EN MÉXICO.<sup>101 y 102</sup>

En términos generales, el procedimiento de fiscalización llevado a cabo en México, comienza desde la facultad constitucional de la Cámara de Diputados, estipulada en la fracción IV, del artículo 74 Constitucional que reza de la siguiente manera:

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

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

---

<sup>101</sup><http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

<sup>102</sup><http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrcf.htm>

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de 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. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

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

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta

Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;...”

Evidentemente, la tarea de fiscalización es sustancialmente de la Cámara de Diputados, por lo que desde allí comienza a denigrarse la autonomía plena de la Auditoría Superior de la Federación, toda vez que la facultad constitucional se le da en primer término a la mencionada Cámara del Congreso, al señalar que ante ella se presentará la Cuenta Pública para su revisión, y posteriormente la delega a la Auditoría Superior de la Federación.

Por lo mencionado en el extracto constitucional plasmado con anterioridad, el término para auditar es desde el 30 de Abril o bien 30 de Mayo (si procede la prórroga), del año siguiente de la Cuenta del ejercicio fiscal auditado, y concluirá a más tardar el 30 de Septiembre del año siguiente al de su presentación.

Dentro del término señalado en el párrafo anterior, según el artículo 14 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), una vez recibida la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia, la turnará a la Auditoría Superior de la Federación, para su revisión y auditoría superior.

Posteriormente, el artículo 16 de la LFRCF establece la obligación de la Auditoría Superior de la Federación, para que a más tardar en el mes de enero del año siguiente al que se presentó la Cuenta Pública, dé a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados finales y las observaciones preliminares que se deriven de la revisión de la misma, a efecto de que dichas entidades presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan.

A las reuniones en las que se dé a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados y observaciones preliminares que se deriven de la revisión de la Cuenta Pública, se les citará por lo menos con 3 días hábiles de anticipación, remitiendo con la misma anticipación a las entidades fiscalizadas los resultados y las observaciones preliminares de las auditorías practicadas. En dichas reuniones las entidades fiscalizadas podrán presentar las justificaciones y aclaraciones que estimen pertinentes. Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación les concederá un plazo de 7 días hábiles para que presenten

argumentaciones adicionales y documentación soporte, misma que deberán ser valoradas por esta última para la elaboración del Informe del Resultado.

En el artículo 28 de la LFRCF, se señala que la Auditoría Superior de la Federación tendrá un plazo que vence el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, o en su caso, a la Comisión Permanente, para 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 y de la información que posea. La Auditoría Superior de la Federación dará cuenta a la Cámara en el Informe del Resultado de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, y en su caso, de la imposición de las multas respectivas, y demás acciones que deriven de los resultados de las auditorías practicadas.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Auditoría Superior de la Federación informará a la Cámara, por conducto de la Comisión, del estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas. Para tal efecto, el reporte a que se refiere este párrafo será semestral y deberá ser presentado a más tardar los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, con los datos disponibles al cierre del primer y tercer trimestres del año, respectivamente. El informe semestral se elaborará con base en los formatos que al



efecto establezca la Comisión e incluirá invariablemente los montos de los resarcimientos al erario derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública y en un apartado especial, la atención a las recomendaciones al desempeño. Asimismo deberá publicarse en la página de Internet de la Auditoría Superior de la Federación en la misma fecha en que sea presentado.

El Titular de la Auditoría Superior de la Federación, una vez rendido el Informe del Resultado a la Cámara, y con independencia de las actuaciones, promociones y procedimientos iniciados a que se refiere el artículo anterior, enviará a las entidades fiscalizadas, y de ser procedente a otras autoridades competentes, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a la fecha en que sea entregado el Informe del Resultado, las acciones promovidas y recomendaciones señaladas en el artículo 13 de esta Ley.

Los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa, deberán formularse o emitirse durante los siguientes 160 días hábiles posteriores a la presentación del Informe del Resultado con la finalidad de evitar la prescripción de las acciones legales correspondientes.

Las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciban las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, deberán presentar la información y las consideraciones que estimen

pertinentes a la Auditoría Superior de la Federación para su solventación o atención, con excepción de los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria cuyo plazo es diferente conforme a la Ley.

La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo máximo de 120 días hábiles sobre las respuestas recibidas de las entidades fiscalizadas; en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

La Comisión de Vigilancia realizará un análisis del Informe del Resultado y lo enviará a la Comisión de Presupuesto. A este efecto y a juicio de la Comisión, se podrá solicitar a las comisiones ordinarias de la Cámara una opinión sobre aspectos o contenidos específicos del Informe del Resultado. La Comisión de Vigilancia podrá formular recomendaciones a la Auditoría Superior de la Federación, las cuales serán incluidas en las conclusiones sobre el Informe del Resultado.

La Comisión de Presupuesto estudiará el Informe del Resultado, el análisis de la Comisión de Vigilancia y el contenido de la Cuenta Pública. Asimismo, someterá a votación del Pleno el dictamen correspondiente a más tardar el 30 de Septiembre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.

La aprobación del dictamen no suspende el trámite de las acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, mismas que seguirán el procedimiento previsto en esta Ley.

## **CAPÍTULO 6**

### **AUTONOMIA DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

Una vez analizados los elementos generales que se ligan con la fiscalización en el país de México, se ha llegado al tema en discusión, al clímax de la presente investigación, que es demostrar la inexistencia de la “autonomía” de la Auditoria Superior de la Federación. Por tal motivo es necesario abordar el alcance que tiene dentro del Legado Supremo, la cuestionada palabra, “autonomía”, para así poder esclarecer si posee plena existencia o solamente es una entelequia.

#### **6.1 AUTONOMIA CONSTITUCIONAL**

Para poder definir el alcance y significado de la autonomía constitucional, es conveniente que se analicen paso a paso y por separado, cada uno de los términos empleados en la oración, hecho que se realizará a continuación.

### 6.1.1 Concepto de Autonomía

Según el Diccionario de la Real Academia Española<sup>103</sup>, señala que la palabra “autónomo”, viene del griego *αὐτόνομος*, y señala dos acepciones, de la siguiente manera:

- “1. adj. Que tiene autonomía.
- 2. adj. Que trabaja por cuenta propia...”

En la primera acepción hace alusión a la palabra en comento, pero de una manera subjetiva; en la segunda estipula una actividad en concreto, algo ya en cierto sentido objetivo.

En términos generales así debemos entender la autonomía, pero cuando se convierte en adjetivo de un término jurídico, como lo es el de constitucional, se enviste también de lo jurídico y en este argot la doctrina nos menciona lo siguiente:

Romano Santi, señala que se entiende por autonomía “la potestad de un órgano para darse su propio ordenamiento jurídico”<sup>104</sup>.

---

103 <http://lema.rae.es/drae/?val=autonomia>

104 Romano, Santi, “Autonomía”, Fragmentos de un diccionario jurídico, trd. de Santiago Santis, Melendo y Ayerra Redin, Marino, Buenos Aires, EJE, 1964, pp. 37 y ss.

Por su parte, Zanobini Guido estipula que autonomía es “la facultad que tienen algunos entes de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio, derecho que no solo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio como las demás leyes y reglamentos”<sup>105</sup>.

La conceptualización que dan los juristas invocados, coinciden ambas en la autodeterminación de sus leyes por parte de un sujeto de derecho; es decir, que un ente autónomo se rige por lineamientos que el mismo dicta para su funcionamiento; no obstante, para poder hacerlo debe de estar facultado por una ley general; en el caso en concreto, por la Carta Magna, por lo que pretendemos esclarecer la autonomía constitucional.

### 6.1.2 Concepto de Constitucional

El concepto de constitucional lo veremos únicamente desde un ángulo jurídico, y en términos generales comenzaremos por entender que la Constitución o Carta Magna es la norma suprema, escrita o no, de un Estado soberano u organización, establecida o aceptada para regirlo. Es en ella donde están los alcances de las facultades de sus Poderes supremos, así como los límites o competencias de los diferentes órganos.

---

<sup>105</sup>Zanobini, Guido, L'Amministrazione locale, 3ª. Ed, Padova, CEDAM, 1936, pp. 131 yss.

Por deducción, inferimos que lo constitucional es todo aquello que está permitido por la Constitución Política del Estado Mexicano, así como todo aquello que no va en contra de la misma.

### 6.1.3 Concepto de Autonomía Constitucional

Llegado al apogeo de lo pretendido, se dará un breve concepto de lo que se debe de entender por Autonomía Constitucional, y tenemos que:

“Es la capacidad de autonormación que se reconoce a los poderes u órganos independientes, para poder llevar a cabo su gestión de una manera autónoma, que está reconocida en la Carta Magna, y le da a dichos órganos, una estructura bien determinada dentro de su cuerpo.”

Y es así, como nace jurídicamente un organismo con autonomía constitucional plena. En este sentido, el Doctor Cesar Astudillo<sup>106</sup> menciona que al ser la Constitución, la que establezca la autonomía de una institución significa:

a) Que el propio ordenamiento jurídico reconoce la trascendencia de dicha institución por la función que constitucionalmente tiene asignada.

---

<sup>106</sup> Coordinadores John M. Ackerman y César Astudillo. *La Autonomía Constitucional De La Auditoría Superior De La Federación*, UNAM, México, D.F., 2009. Pág. 62.

b) Que dicha autonomía está protegida por la rigidez constitucional que, como se sabe, tiene el encargo de dificultar los cambios constitucionales.

c) Constata la existencia de una garantía en favor de la autonomía por el hecho de que la Constitución, por su cualidad de fundamental, es una norma jurídica plenamente vinculante que incorpora un conjunto de instituciones de tutela para asegurar que ninguna norma o acto de los poderes públicos pueda vulnerar sus contenidos.

Para decirlo sintéticamente, la autonomía, al estar reconocida constitucionalmente se encuentra protegida por la posición de supremacía de la Ley Fundamental y se asume garantizada mediante la existencia de instrumentos procesales de tutela.

## 6.2 ORGANISMOS DOTADOS DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL

En nuestra Constitución Mexicana se hace referencia a una autonomía plena y sin condiciones, pero también se reconoce una autonomía adjetiva o limitada. Cuando es una autonomía adjetiva, la misma constitución se encarga de mencionar



el concepto y establecer así sus variantes, reconociéndoselas o dejándolas sin efectos.

### 6.2.1 El Instituto Federal Electoral

El artículo 41 de la Constitución, por ejemplo, nos habla de una figura autónoma muy importante que ha trascendido e innovado nuestra estructura democrática nacional, y vemos un caso concreto de lo que se entiende por autonomía constitucional, en donde se observa que además de facultades, le da un organigrama a la institución; se habla ni más ni menos, del Instituto Federal Electoral. El Instituto referido es un órgano constitucional jurídicamente nuevo, al igual que nuestra Auditoría Superior, que ha tenido durante su vigencia múltiples adecuaciones en su marco jurídico, pretendiendo lograr una autonomía constitucional totalmente plena, tanto de derecho, como de facto, para poder alcanzar su cometido: la elección clara y sana de nuestros representantes. Es el Instituto Federal Electoral uno de los órganos del Estado Mexicano más cercano a lo que se denomina como organismo constitucional autónomo.

## 6.2.2 El Instituto Federal de Acceso a la Información.

El Instituto Federal de Acceso a la Información, es un órgano tendiente a la autonomía constitucional plena, pero su estatus aún se encuentra en autonomía constitucional adjetiva. Este Instituto “es el encargado de garantizar el derecho de los ciudadanos a la información pública gubernamental y a la privacidad de sus datos personales, así como para promover en la sociedad y en el gobierno la cultura del acceso a la información, la rendición de cuentas y el derecho a la privacidad”<sup>107</sup>.

El derecho de acceso a la información favorece la transparencia en el gobierno y la rendición de cuentas de todos los servidores públicos, lo cual mejora la eficiencia de las instituciones federales y la calidad de sus servicios. A partir del 12 de junio del 2003, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a todas las dependencias y entidades del gobierno federal a dar acceso a la información contenida en sus documentos, respecto, entre otras cosas, a su forma de trabajo, al uso de los recursos públicos, sus resultados y desempeño.

Cualquier persona puede solicitar información a las instituciones federales y obtenerla en forma rápida y sencilla, sin necesidad de identificarse, ni justificar el uso que dará a la misma. Además, esta Ley garantiza el derecho de las personas a la vida privada, al obligar a las instituciones a proteger los datos personales que tienen

---

<sup>107</sup><http://www.ifai.org.mx/pdf/Folleto%20Mision%20Vision.pdf>

en sus archivos o bases de datos. De esta forma, distingue la información gubernamental, que es pública, de la información sobre las personas, que es confidencial.

La Ley, aprobada en junio del año 2002, es producto de la participación de grupos de la sociedad que llevaron una iniciativa propia del Ejecutivo Federal al Congreso y los legisladores, quienes la aprobaron en forma unánime. Con base en la Ley, fue creado el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, un organismo autónomo encargado de garantizar a todas las personas el acceso a la información pública y la protección de sus datos personales que posee el gobierno federal<sup>108</sup>.

Como se desprende de lo anterior, y como ya bien se había señalado con anterioridad, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, es un organismo tendiente a la autonomía plena.

El 22 de Agosto, con 418 votos a favor, 25 en contra y una abstención, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó en lo general las reformas constitucionales en materia de transparencia y rendición de cuentas para otorgarle autonomía al Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y darle a sus resoluciones el carácter de inatacable, salvo por causas de seguridad nacional.

---

<sup>108</sup><http://www.ifai.org.mx/Acercafai/Marco>

Lo más relevante de la anterior reforma, es que se pone a la seguridad nacional como principio general fundamental, para considerar si una información es reservada o publica, y ante ello, los Poderes de la Unión; los organismos autónomos; los fideicomisos y fondos públicos; las persona físicas y morales; las sindicatos, fideicomisos privados y partidos políticos, quedan vinculados a la transparencia y rendición de cuentas sobre el manejo de recursos públicos

### 6.2.3 Comisión Nacional de Derechos Humanos

Otro ente del Estado Mexicano que presume de Autonomía Constitucional es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que tiene como objetivo en términos generales, la protección y defensa de los derechos humanos, la que fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la publicación del Decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> Artículo 102...

...B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Estamos ante la presencia de un organismo que, evidentemente, tiene un grado alto de autonomía constitucional, y que al igual que todos los que pretenden la autonomía plena, se ha ido reformando trascendentemente para adecuarse y cumplir con su cometido tan importante, sin menospreciar o subestimar los objetivos de los otros organismos ya mencionados y analizados.

---

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

#### 6.2.4 El Banco de México.

El Banco de México es el banco central del Estado Mexicano. Por mandato constitucional, es autónomo en sus funciones y administración. Su finalidad es proveer a la economía del país de moneda, y su objetivo prioritario es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Adicionalmente, le corresponde promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago<sup>110</sup>.

Como se ha venido señalando, las instituciones valen por el marco jurídico en que se fundamentan, por la política que las orienta y por los individuos que las guían. Desde su fundación, el Banco de México no ha sido la excepción de marcos legales reformados a través de la historia, en este sentido debe destacarse, de manera especial, la reforma que entró en vigor en abril de 1994, por la cual se dotó de autonomía al banco central de nuestro país. Con ello, se otorgó al Banco de México el estatus idóneo para cumplir su cometido fundamental, que es la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

Así pues, el Banco de México está fundamentado constitucionalmente en el artículo 28<sup>111</sup>, sexto párrafo, y es un organismo que por su importancia en la

---

<sup>110</sup><http://www.banxico.org.mx>

<sup>111</sup> Artículo 28...

economía del país se ha encauzado hacia la autonomía constitucional, y aunque todavía no logra una autonomía constitucional plena, su actuación ha sido eficiente en los últimos años.

#### 6.2.5 La Auditoría Superior de la Federación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 79 regula a la Auditoría Superior de la Federación de la siguiente manera:

“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.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

---

...El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento...

I.-...

Del primer párrafo del citado artículo constitucional, se pueden dilucidar cinco facetas de la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación, las cuales serán abordadas de manera particular para poder desentrañar en términos generales cuál es el alcance de cada una de ellas. Con esto se cae a la conclusión de que la autonomía que constitucionalmente se le otorga a la Auditoría Superior, es una autonomía adjetiva, ya que dicha autonomía se encauza en únicamente cinco sentidos o variables que son los siguientes:

a).- *Autonomía técnica*: El maestro César Astudillo<sup>112</sup>, estipula que este atributo otorgado a la Auditoría Superior, tiene una triple dimensión; la primera de ellas, es una dimensión meramente institucional, en la cual se hace referencia a un tipo de actuación que garantiza la independencia, imparcialidad y objetividad de la Auditoría, esto a través de del ejercicio de sus atribuciones, la determinación de sus procedimientos y métodos de actuación, así como la emisión de resoluciones, elementos necesarios para que pueda atender bajo criterios propios, sin intervención de órganos ajenos, la función de fiscalización profesional que le encomienda la constitución; desde la dimensión personal, se estipula un perfil de funcionario, en cuya órbita se tutela la especialidad, tecnificación y profesionalismo de los servidores

---

<sup>112</sup> Coordinadores John M. Ackerman y César Astudillo. *La Autonomía Constitucional De La Auditoría Superior De La Federación*, UNAM, México, D.F., 2009. Pág. 63.



públicos que conforma la Auditoría Superior, para asegurar que su trabajo sea altamente calificado y sin condicionamientos de naturaleza política; por último, señala el maestro César Astudillo, la dimensión normativa, que se vincula con el tipo de normas que tiene potestad de expedir, pues está obligada a dictar todas las normas orgánicas, funcionales y procedimentales para delimitar sus facultades y competencias, en función de expectativas y necesidades propias, con el objeto de que sea la misma Auditoría la que tenga la atribución de racionalizar su proceso fiscalizador.

Bajo este tenor, debería de analizarse si las facultades que se confieren a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados<sup>113</sup> en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para conocer de programas estratégicos, como el programa anual de actividades de la Auditoría, así como para evaluar su cumplimiento, representan una interferencia justificada o injustificada. En este mismo sentido, en la Ley de Fiscalización citada, en su numeral 28, se estipula la facultad de la Comisión de Vigilancia, para pedir a la Auditoría que aclare o profundice el contenido del Informe de Resultados, y además tiene facultad de realizar las recomendaciones que estime pertinentes; aquí vemos nuevamente una trasgresión a

---

<sup>113</sup>Artículo 77.- Son atribuciones de la Comisión:

... IV. Conocer los programas estratégico y anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones y atribuciones, elabore la Auditoría Superior de la Federación, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento;...

la autonomía técnica. Y es así, como estos hechos, ente otros, siembran la duda de la autonomía técnica de la Auditoría Superior de la Federación.

*b).- Autonomía de gestión:* como lo menciona el maestro César Astudillo, es la capacidad de la Auditoría Superior de la Federación para decidir libremente la administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y en general, de todos los recursos financieros, humanos y materiales que utilice para la ejecución de los objetivos contenidos en la Constitución y en las leyes.

En ésta definición, aunque no lo expresa, implícitamente se puede desprender una variante más, y que se presupone a la de gestión y es la autonomía presupuestal; en medio de ambas encontramos otra, la autonomía de administración, y como fase posterior la autonomía de fiscalización, completando así la actividad del órgano, pues únicamente así puede lograr una gestión realmente libre de la Auditoría Superior de la Federación.

Ahora bien, habría que cuestionar la injerencia de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, en el proyecto de presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación pues como lo señala el artículo 77, fracción VI, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, es facultad de la Comisión de Vigilancia, conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de

la Federación y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal, así como analizar el informe anual de su ejercicio.

Y nuevamente surge la falta de fiabilidad en la autonomía, pero ahora demostrado en cuanto a la autonomía de gestión.

c).- *Autonomía organizativa*: esta atribución, en concordancia con lo mencionado por el Doctor Cesar Astudillo,<sup>114</sup> representa la capacidad que se reconoce a la Auditoría Superior de la Federación, para determinar por sí misma la estructura, organización y gobierno interior. A su vez, es un atributo en el que se aprecian dos dimensiones, la gubernativa y orgánico-administrativa; la primera de ellas, la gubernativa, es la atribución por medio de la cual, la Auditoría Superior tiene la capacidad de elegir internamente a todos los mandos con funciones de Gobierno dentro de la institución, salvo aquellos regulados directamente por la Ley, bajo criterios de selección propios y fuertemente especializados; la segunda, orgánico-administrativa, implica que la Auditoría cuente con la posibilidad de diseñar una estructura administrativa de conformidad con las necesidades propias de la función que realiza, y con un personal técnico-administrativo cuyos criterios de selección,

---

<sup>114</sup> Coordinadores John M. Ackerman y César Astudillo. *La Autonomía Constitucional De La Auditoría Superior De La Federación*, UNAM, México, D.F., 2009. Pág. 64 y 65.

ingreso, ascenso y remoción de sus funcionarios sean determinados en función de las exigencias de cada puesto, y en donde el estatus jurídico, retributivo y disciplinario del personal quede determinado internamente.

Es este aspecto, se ve nuevamente latente, la intervención de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, pues la Auditoría Superior no puede aprobar por sí misma, ni sus reglamentos, ni sus manuales de organización y procedimientos, si no es con el concurso o conocimiento de aquella, como lo fundamenta la fracción XIV, del artículo 73, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Nuevamente nos encontramos ante la ausencia de una autonomía plena y auténtica.

*d).- Autonomía funcional:* ésta es la que viene a hacer posible la funcionalidad plena de la Auditoría Superior. Es un atributo que se encuentra en la órbita de la autonomía normativa y de gestión, pero que tiene una proximidad notable con la autonomía organizativa. No obstante, sus diferencias son puntuales; mientras que ésta se centra en la estructuración orgánica de la Auditoría, aquellas resguardan el pleno despliegue de sus actividades al margen de cualquier interferencia exterior que pudiera obstaculizarlas o impedir las. Regula y ejerce las funciones sustantivas de la Auditoría en cuanto órgano fiscalizador, buscando la forma más adecuada de optimizar la realización de sus atribuciones y el cumplimiento de las metas que constitucionalmente tiene trazadas.

En teoría suena muy convincente y confiable; pero, ¿puede tener autonomía de función la Auditoría, si existe una Unidad que vigila su desempeño a petición de la Comisión de Vigilancia?; es decir, el órgano encargado de fiscalizar, a la vez es fiscalizado. Es una total ironía, y nuevamente resulta cuestionable la existencia real de la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación.

e).- *Autonomía de decisión*: dice el maestro César Astudillo,<sup>115</sup> que es la capacidad que tiene la Auditoría Superior para solventar los asuntos de su competencia con plena independencia, sin que existan elementos de injerencia, subordinación o sumisión encaminados a influir en sus decisiones más significativas: el Informe de Resultados de la Cuenta Pública, las observaciones y recomendaciones realizadas, los requerimientos formulados, las responsabilidades fincadas por sí misma o por otras autoridades, las sanciones impuestas o la presentación de denuncias y querellas. Protege, en esencia, el contenido técnico de sus pronunciamientos, como una de las principales manifestaciones de su independencia.

---

<sup>115</sup> Coordinadores John M. Ackerman y César Astudillo. *La Autonomía Constitucional De La Auditoría Superior De La Federación*, UNAM, México, D.F., 2009. Pág. 65 y 66.

Una vez más, al analizar la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se puede constatar que no es absoluta la autonomía en comento, toda vez que cuando la Auditoría Superior de la Federación realiza observaciones, recomendaciones o imposición de multas, llevando a cabo la facultad de resolución, tiene que estar dando cuenta del estado en que se encuentran éstas, por lo que se ve trasgredida la autonomía de decisión, y lo vemos claramente reflejado en el artículo 30 de la invocada legislación, que reza de la siguiente manera:

“La Auditoría Superior de la Federación dará cuenta a la Cámara en el Informe del Resultados, de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas y, en su caso, de la imposición de las multas respectivas, y demás acciones que deriven de los resultados de las auditorías practicadas.”

Pero esto no para aquí; cuando la Auditoría Superior realiza el proyecto del Informe de Resultados, la Comisión de Vigilancia puede hacerle observaciones y recomendaciones a la misma, entrando en materia que debería ser exclusiva del ente fiscalizador en comento.

Llegamos a la conclusión de que evidentemente, la fiscalización se vuelve una actividad no exclusiva, sino en donde varios entes participan conjuntamente, y es así

donde se muere la autonomía de decisión que únicamente se presume, y que de hecho, no se da.

Después de analizado lo anterior, no queda duda de que la Auditoría Superior de la Federación, no es un organismo que posea autonomía constitucional plena, ni de hecho, ni de derecho; por lo que evidentemente, es necesaria una reforma constitucional, y lógicamente, de las leyes reglamentarias que la doten de una autonomía plena, para que pueda actuar libremente ante cualquier sujeto de auditoría, y sancionarlo con todo el peso de la ley, y no quede su actividad únicamente, en meras recomendaciones.

Como consecuencia de lo anterior, quien administre recursos públicos federales, puede tener la sensación de libertad a la hora de aplicar dichos recursos a su libre albedrío, pues no vislumbra en un futuro próximo la obligación de rendir cuentas claras y exactas, mucho menos la posibilidad de una sanción en su contra, por los malos manejos que pudieran darse.

Por otra parte, el pueblo pierde la entera confianza en los actores políticos, que son quienes administran los recursos federales. Al hacer mal uso de estos recursos, encarecen el funcionamiento del aparato de gobierno, acrecentando el gasto corriente, y al ser el pueblo quien hace las aportaciones, sobre las espaldas de éste

recae el peso del gasto, y lo más lógico es que el pueblo quiera (le asiste un pleno derecho) saber cómo son administrados los recursos que aporta.

Resulta necesario, por todo lo antes dicho, insistir una vez más en la conveniencia de modificar nuestras leyes, a efecto de proporcionar una mayor independencia a la Auditoría Superior de la Federación, para que su función sea realmente efectiva y todo el pueblo se vea beneficiado con ella.



## **CONCLUSIÓN**

Una vez llevada a cabo la presente investigación, resulta evidente, la ausencia de autonomía; toda vez que la Auditoría Superior de la Federación, por esa falta de autonomía, se entorpece en su función fiscalizadora, y consecuentemente, se convierte el procedimiento de fiscalización en una mera falacia.

La falta de autonomía de la Auditoría Superior de la Federación, sigue consintiendo, de facto, la mala administración y aplicación de los recursos federales, de los cuales el pueblo mexicano es quien directamente los aporta, por tal motivo, merece que se le rindan cuentas claras.

A lo largo del presente trabajo, se demostró que la Auditoría Superior de la Federación carece de la autonomía necesaria para ejercer sus funciones; así mismo, queda claro que esa falta de autonomía permite que la actividad administrativa del

Estado pueda ser objeto de malos manejos, intencionados o no, pero que al final de cuentas inciden en el presupuesto nacional. Por tanto, consideramos que los objetivos planteados al inicio, han quedado plenamente satisfechos.

## PROPUESTA

Una vez demostrada la imperiosa necesidad de dar mayor autonomía a la Auditoría Superior de la Federación, el paso subsecuente es encontrar una forma para dar esa autonomía; la respuesta que hemos encontrado, consiste en deslindar a la entidad de fiscalización por completo, de la Cámara de Diputados.

El proceso más viable para lo anterior, consiste en modificar los artículos 74 y 79, de nuestra Constitución Política, en sus fracciones correspondientes. En primer término se transcribe el artículo 74 del mencionado cuerpo legal, en su redacción actual:

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

*I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;*

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

*III. Derogada*

*IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.*

*El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.*

*Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de*

*Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.*

*No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.*

*Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, 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 Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;*

*V. Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.*

*Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.*

*VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios*

*señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.*

*La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la 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. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.*

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

*La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar, el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su*

*contenido y en las conclusiones técnicas del Informe del Resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.*

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

*VII. (Se deroga).*

*VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.”*

A continuación presentamos el artículo 74, como debe quedar, una vez realizadas las modificaciones propuestas; las modificaciones se encuentran cursivas y con tipo de letra negrita:

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

*I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;*

***II. Conocer los resultados de la fiscalización realizada por la Auditoría Superior de la Federación, a toda persona física o moral que sea sujeta de dicha fiscalización, en los términos que disponga la ley;***

*III. Derogada*

*IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.*

*El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.*

*Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de*



*Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.*

*No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.*

*Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, 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 Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;*

*V. Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.*

*Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.*

*VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, **con el objeto de verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Así mismo, podrá***

***emitir las recomendaciones que estime necesarias para la mejora en el desempeño de los mismos en los términos de ley.***

***Segundo, tercero, cuarto y quinto párrafos (derogados);***

*VII. (Se deroga).*

*VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.”*

A continuación se transcribe el artículo 79, en su redacción actual:

*“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.*

*La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.*

*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 realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.*

*También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.*

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

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

*Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;*

*II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.*

*Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.*

*El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y*

*acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.*

*La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.*

*En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.*

*La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.*

*La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;*

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

*IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.*

*Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en 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 nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.*

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



*Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.*

*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.”*

A continuación el artículo 79, con las modificaciones propuestas en cursivas y negritas:

*“Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, **se denomina Auditoría Superior de la Federación**, y tendrá autonomía técnica y de*

*gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.*

*La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.*

*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 realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.*

*También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de*

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

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

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

*Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;*

*II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, **para que sea de su conocimiento**. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.*

*Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.*

*El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.*

*La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.*

*En el caso de las recomendaciones al desempeño, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.*

*La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.*

**Séptimo párrafo (derogado)**

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

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

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

*Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en 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, **dicho titular no debe haber sido miembro activo de ningún partido político, por lo menos cinco años anteriores a la fecha de su designación.** 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 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, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.*



*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.”*

## **FUENTES DE INFORMACIÓN**

### **BIBLIOGRÁFICAS:**

- Michel Launey, Introducción a la Lengua y Literatura Náhuatl. UNAM 1992.
- Manual de Organización Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, Toluca de Lerdo, México. Marzo 2009.
- MIRANDA, José, El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI, El Colegio de México, 1980.
- PÉREZ, Germán. MATÍNEZ, Antonia (compiladores). “La Cámara de Diputados en México”. Ed. H. Cámara de Diputados, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Porrúa, 2000.

- "Colección de la Leyes, Ordenanzas, plantas, decretos, instrucciones y reglamentos expedidos para el gobierno del Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas desde el reinado del Señor Don Juan II hasta el día." Madrid. Imprenta Real.1829.
- *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, 2000, Tomo VIII, artículos 73 a 81.
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 22 de octubre de 1814.
- *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; Lucero Espinosa, Manuel. *Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso*, Limusa, México, D.F., 1995.
- FINANZAS PÚBLICAS, Diccionario jurídico 2004, Informática Mexicana.
- Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, 12ª Ed., Porrúa, México, D.F., 1970.
- Carraco Iriarte, Hugo. *Derecho Fiscal I, Tomo I*, Editorial Porrúa, México, 2007.

- De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, 14ª Ed., México, Porrúa, 1986.
- Flores Zavala, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas, Porrúa, 32ª Ed., México, 1998.
- Carrasco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal I: Introducción y generalidades, Iure Editores, México, 2003.
- De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Porrúa, 15ª Ed., México, 1985.
- Jiménez Gonzales, Antonio, Lecciones de Derecho Tributario, Thomson, México, 2002.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Porrúa, México, 1982.
- RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Harla, México, 1986.
- Arriola Vizcano, Adolfo. Derecho Fiscal, Themis, México, 1988.
- De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano Editorial Porrúa. México 2002.
- Retchkmiman, Benjamín. Teoría de las Finanzas Públicas. Tomo I. Editorial UNAM. México 1997.
- Quintana Valtierra, Jesús y Rojas Yáñez, Jorge. Derecho Tributario Mexicano. Editorial Trillas. México, 1998.
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cff.htm>
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 13ª Ed., México 1997.

## ELECTRÓNICAS

- <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/Presupuesto%20Ciudadano/Presupuesto%20Ciudadano%202013%20Final.pdf>
- [http://www.asf.gob.mx/docs/Rformas\\_CPEUMyLey.pdf.P.249](http://www.asf.gob.mx/docs/Rformas_CPEUMyLey.pdf.P.249)
- <http://visualderecho.blogspot.mx/2009/05/derecho-patrimonial.html>.
- <http://es.scribd.com/doc/4944244/TDerecho-Financiero>
- <http://es.scribd.com/doc/4944244/TDerecho-Financiero>
- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/87/art/art11>.
- [http://www.asf.gob.mx/aa\\_01.html](http://www.asf.gob.mx/aa_01.html)
- [http://www.asf.gob.mx/aa\\_19.html](http://www.asf.gob.mx/aa_19.html)
- [http://www.asf.gob.mx/aa\\_14.html](http://www.asf.gob.mx/aa_14.html)
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/r>
- <http://lema.rae.es/drae/?val=autonomia>
- <http://www.ifai.org.mx/pdf/Folleto%20Mision%20Vision.pdf>
- <http://www.ifai.org.mx/Acercafai/Marco>
- <http://www.banxico.org.mx>

- NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 15ª Ed., México 1992.
- ADAM ADAM, Alfredo y BECERRIL LOZADA, Guillermo, *La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal*, 1ª edición, Ed. IMCP, México 1989.
- BRINK, V. y WITT, H., *Auditoría Interna Moderna*, 4ª edición, ECASA, México 1994.
- SATILLANA GONZALES, Juan Ramón, *Contabilidad y Auditoría Gubernamental*, 2ª edición, Ed. THOMSON, México 2002.
- Romano, Santi, "Autonomía", *Fragmentos de un diccionario jurídico*, trd. de Santiago Santis, Melendo y Ayerra Redin, Marino, Buenos Aires, EJEA, 1964.
- Zanobini, Guido, *L'amministrazione locale*, 3ª. Ed, Padova, CEDAM, 1936.
- Coordinadores John M. Ackerman y César Astudillo. *La Autonomía Constitucional De La Auditoría Superior De La Federación*, UNAM, México, D.F., 2009.