

# **TESIS DOCTORAL**

**2018**

**Análisis comparativo de las facultades  
del Tribunal de Cuentas de España y la  
Auditoría Superior de la Federación de  
México**

**OLGA SUSANA MÉNDEZ ARELLANO**

**DOCTORADO EN UNIÓN EUROPEA  
ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO**

**DIRECTORAS:**

**DRA. YOLANDA GÓMEZ SÁNCHEZ**

**Catedrática de Derecho Constitucional. UNED**

**DRA. CRISTINA ELÍAS MÉNDEZ**

**Profesora Titular de Derecho Constitucional. UNED**

**Análisis comparativo de las facultades  
del Tribunal de Cuentas de España y la  
Auditoría Superior de la Federación de  
México**

**OLGA SUSANA MÉNDEZ ARELLANO**

**DOCTORADO EN UNIÓN EUROPEA  
ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO**

**UNED**

**2018**

## DEDICATORIA

A mis padres. Su ejemplo, principios y esfuerzo continuo fueron determinantes en mi formación y vocación. Papá gracias por todo tu apoyo y cariño, aunque ya no estás, siempre estarás presente en mis proyectos.

A mis hermanos compañeros de juegos y de luchas.

Para Arturo, mi motivación y mi apoyo invariable. Un gran padre, que protege a nuestras hijas y nos hace muy felices.

A mis hijas Valeria y Sara, por su gran amor y por la comprensión de mis ausencias.

A Elian por su cariño y apoyo constante.

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a la Dra. Yolanda Gómez Sánchez y a la Dra. Cristina Elías Méndez, su valioso apoyo y la paciencia en la dirección de la presente investigación. Es una gran distinción haber contado con su tiempo y dedicación.

## Índice:

Introducción.....	13
Capítulo I Planteamiento, Objetivos y Metodología	
1.1 Planteamiento del Problema.....	18
1.2 Antecedentes del Problema.....	23
1.3 Hipótesis.....	27
1.4 Objetivos.....	29
1.4.1 Objetivo General.....	29
1.4.2 Objetivos Particulares.....	29
1.4.3 Metas.....	30
1.5 Metodología.....	30
1.6 Periodización.....	31
Capítulo II Evolución Histórica	
2.1 Antecedentes históricos del control externo en España.....	35
2.1.1 Edad Media.....	35
2.1.2 Edad Moderna.....	40
2.1.3 Edad Contemporánea.....	48
2.2 Antecedentes históricos del control externo en México.....	60
2.2.1 Constitución Política de la Monarquía Española del 28 de marzo de 1812.....	61
2.2.2 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.....	64
2.2.3 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	67
2.2.4 Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836.....	73
2.2.5 Bases de Organización Política de la República Mexicana.....	75
2.2.6 Constitución Política de 1857.....	77

2.2.7 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1896.....	83
2.2.8 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1904.....	86
2.2.9 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	87
2.2.10 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936.....	90
2.2.11 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978.....	94
2.2.12 Reforma Constitucional de 9 de agosto de 1999.....	97
2.2.13 Reforma Constitucional de 9 de agosto de 2012.....	102
2.2.14 Reforma Constitucional de 27 de mayo de 2015.....	104

### Capítulo III Marco conceptual de la Fiscalización Superior

3.1 El Control Externo.....	116
3.2 El Control Parlamentario.....	120
3.2.1 El Control del Poder.....	124
3.3 El Control Interno.....	127
3.4 Control Presupuestal.....	129

### Capítulo IV La Rendición de Cuentas

4.1 La Rendición de Cuentas.....	135
4.1.1 Democracia y Rendición de Cuentas.....	137
4.2 El Derecho a la Información y la Rendición de Cuentas.....	146
4.3 El problema de la corrupción.....	154
4.4. Resultados de la Percepción Internacional de la Corrupción.....	156
4.4.1 Índice de Percepción de la Corrupción Año 2012.....	158
4.4.2 Índice de Percepción de la Corrupción Año 2013.....	159
4.4.3 Índice de Percepción de la Corrupción Año 2014.....	160
4.4.4 Índice de Percepción de la Corrupción Año 2015.....	161

4.4.5 Índice de Percepción de la Corrupción Año 2016.....	163
4.4.6 Índice de Percepción de la Corrupción Año 2017.....	165
4.5 Control de la Corrupción.....	167
4.6 Entidades Fiscalizadoras Superiores y Percepción Ciudadana.....	173
Capítulo V La Fiscalización Superior en el Ámbito Internacional	
5.1 Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI).....	179
5.2 Modelos de Control.....	180
5.2.1 Tribunales de Cuentas.....	181
5.2.2 Auditorías Superiores.....	182
5.2.3 Contralorías con Autonomía Constitucional.....	183
5.2.4 Consejos.....	183
Capítulo VI Actos de Control de las Cortes Generales en España	
6.1 Las Cortes Generales.....	188
6.2 Defensor del Pueblo.....	188
6.3 Comisiones de Investigación.....	189
6.4 Comparecencias ante el Parlamento.....	190
6.5 Autorización de Tratados.....	192
6.6 Solicitudes de Información.....	193
6.7 Interpelación.....	196
6.8 Mociones.....	197
6.9 Del Congreso de los Diputados en España.....	197
6.10 Del Senado en España.....	208
Capítulo VII El Tribunal de Cuentas de España	
7.1 Consideración Introdutoria.....	213
7.2 Fundamento Constitucional.....	215
7.3 Naturaleza Jurídica.....	216
7.4 Relación del Tribunal de Cuentas con los Poderes del Estado.....	222



7.5 Autonomía del Tribunal de Cuentas.....	224
7.6 Organización y Funciones del Tribunal de Cuentas.....	229
7.6.1 Organización.....	229
7.6.2 Función Fiscalizadora.....	230
7.6.3 Función de Enjuiciamiento Contable.....	243
Capítulo VIII La Auditoría Superior de la Federación de México	
8.1 Consideración Introdutoria.....	263
8.2 Fundamento Constitucional.....	264
8.3 Autonomía y Funciones.....	267
8.4 Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados.....	269
8.5 Integración y Organización.....	273
8.6 Comisión de Vigilancia.....	277
8.7 Unidad de Evaluación y Control.....	280
8.8 Análisis a la reforma constitucional, mediante la cual se crea el Sistema Nacional Anticorrupción en México.....	293
8.8.1 Antecedentes.....	293
8.8.2 Reformas Constitucionales.....	298
8.8.3 La ASF hacia un Tribunal de Cuentas.....	317
8.9. Medición de la eficacia de la fiscalización.....	322
8.10 LaFiscalización como apoyo al cumplimiento de los derechos humanos.....	324
Capítulo IX Diferencias entre la actuación de las entidades fiscalizadoras superiores de España y México	
9.1 Características generales de las facultades de las EFS.....	333
9.2Titular.....	349
9.2.1 Designación.....	349
9.2.2 Duración del cargo.....	349
9.2.3Titulación académica.....	350

9.2.4 Ejercicio profesional.....	350
9.2.5 Requisitos adicionales.....	350
9.2.6 Impedimentos.....	350
9.2.7 Responsabilidades de los titulares.....	351
9.3 Acciones derivadas de la Fiscalización Superior.....	353
9.4 Responsabilidades Derivadas de la Revisión.....	355
9.4.1 Responsable Directo.....	356
9.4.2 Responsable subsidiario.....	358
9.5 Iniciativa para impulsar la función fiscalizadora.....	358
9.6 Comisiones Legislativas que se coordinan con las EFS.....	360
9.7 La reforma necesaria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	362
Conclusiones.....	366
Bibliografía.....	378
Glosario.....	395
Anexo I	
Cuadro comparativo de las funciones del Tribunal de Cuentas de España y la Auditoría Superior de la Federación de México, a la luz de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1978, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y de la Ley de Fiscalización y Rendición Cuentas de Cuentas de la Federación.....	396
Anexo II	
Cuadro comparativo de los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el texto anterior y vigente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015 .....	474



## INTRODUCCIÓN

La administración, manejo, administración y custodia del ingreso y gasto deben realizarse cumpliendo la normatividad aplicable. Si los servidores públicos son llamados a cuentas y su desempeño es evaluado por una entidad de fiscalización superior dotada de la suficiente autonomía, tendrán mucho mayor cuidado en su actuación y atenderán el apego a la legalidad y el cumplimiento de los programas.

En la presente tesis doctoral se analizan las facultades del Tribunal de Cuentas y de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se detectan sus semejanzas y diferencias y a partir de ello, se propone que la entidad de fiscalización superior de México adopte el modelo español de Tribunal de Cuentas, para evitar cualquier pretensión de invasión de facultades o intromisión que afecte su autonomía técnica.

Lo anterior, en virtud de que actualmente no cuenta con la autonomía y facultades necesarias para iniciar directamente las acciones derivadas de la revisión de la Cuenta Pública y su función exige mecanismos eficientes de rendición y revisión de cuentas, que garanticen la capacidad de hacer responsables a los gobernantes de sus actos o decisiones.

La tesis doctoral está conformada por nueve capítulos, en el primero se trata el planteamiento del problema, que incluye los objetivos generales y específicos, así como la metodología.

En el Capítulo segundo se hace una breve reseña de los antecedentes históricos de las entidades encargadas del control externo en España y México.

En el capítulo tercero, se analiza el marco conceptual de la fiscalización superior y de diversos conceptos de control, del control externo, el control parlamentario y el control del Poder.

En el capítulo cuarto, se estudian aspectos doctrinales de la rendición de cuentas, el derecho a la información, la percepción internacional de la corrupción, así como sus índices y la percepción ciudadana.

En el capítulo quinto, se hace referencia a la fiscalización superior en el ámbito internacional, que incluye el estudio de los modelos de control, los tribunales de cuentas, auditorías superiores y las contralorías con autonomía constitucional.

En el capítulo sexto se estudian los actos de control de las Cortes Generales de España, la figura del defensor del pueblo, las comisiones de investigación, las comparecencias ante el parlamento, autorización de tratados, solicitudes de información, de interpelación, mociones, así como aspectos del Congreso de Diputados y del Senado en España.

El capítulo séptimo se conforma por el análisis específico del fundamento constitucional, naturaleza jurídica, relación con los Poderes del Estado, autonomía, organización y funciones del Tribunal de Cuentas de España, la función fiscalizadora y la de enjuiciamiento contable.

El capítulo octavo se refiere a la Auditoría Superior de la Federación de México, que contiene el fundamento constitucional, autonomía, funciones, informes derivados de su revisión, integración y organización, análisis de las funciones de la Comisión de Vigilancia, de la Unidad de Evaluación y Control; el análisis de la reforma constitucional mediante la cual se crea el Sistema Nacional Anticorrupción de México; la propuesta para adoptar el modelo de Tribunal de Cuentas Español; la medición de la eficacia de la fiscalización; un breve análisis de la fiscalización como apoyo al cumplimiento de los derechos humanos.

En el capítulo noveno, se señalan las diferencias entre la actuación de las entidades fiscalizadoras superiores de España y México, en cuanto a la designación, duración y requisitos para el cargo de los titulares, las acciones derivadas de la fiscalización y los tipos de responsabilidades que determinan y se enfatiza en la necesaria reforma al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También se propone medir la eficacia de las Entidades Fiscalizadoras, mediante la implementación de indicadores adecuados que permitan evaluar su actuación.

Por último, se incluyen las Conclusiones y los anexos de los análisis comparativos de las funciones de las EFS de España y México a la luz de las normas constitucionales y de las leyes que rigen su actuación, así como el análisis de los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el texto anterior y vigente con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.



# CAPITULO I

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

### 1.1 Planteamiento del Problema

La función de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) es fundamental para prevenir y corregir los problemas de corrupción. Tanto México como España se han enfrentado permanentemente a dichos problemas, que como es sabido, tiene presencia en varios países y estimamos que en el caso del indebido ejercicio del gasto público impide el desarrollo un país y el cumplimiento de los derechos humanos.

Debemos tener presente que la actuación de los órganos del Estado se realiza con fondos públicos y que, en consecuencia, debe rendir cuentas de su actuación a los encargados de revisar el debido ejercicio del gasto que son las EFS, en el caso de España el Tribunal de Cuentas (TCu) y en el caso de México, la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Para ello, dichas EFS deben propiciar con su actuación una mejora constante de la administración. Tanto en España como en México se regulan expresamente aspectos como libertades de asociación y expresión, reconocimiento de derechos fundamentales, acceso a la información, rendición de cuentas, transparencia y sistemas para fincar responsabilidades a los funcionarios que indebidamente ejercen el presupuesto público; los cuales son elementos fundamentales en un



estado de derecho; sin embargo, la actuación de las EFS no ha demostrado ser eficaz para eliminar prácticas indebidas o para disminuir la corrupción.

En la presente investigación se analizará a las EFS de España y México, la importancia que representan para propiciar el debido ejercicio del gasto; se analizan conceptos de control externo, y las atribuciones del TCu y la ASF.

Actualmente se presentan diversos casos en que los responsables del ejercicio del gasto público no lo ejercen atendiendo a principios de economía, eficiencia y eficacia. Conviene destacar que para Yolanda Gómez, control de eficiencia, se refiere a la adecuación entre el producto obtenido y su coste; el control de eficacia, de otra parte, se refiere a los efectos y coste de una determinada actividad en relación con unos objetivos previamente definidos<sup>1</sup>.

Los ciudadanos aportan recursos, a través de diversas contribuciones, para la integración de los presupuestos públicos, en consecuencia atendiendo los principios de rendición de cuentas y de transparencia tienen derecho a estar informados sobre el destino de los recursos, lo cual se realiza a través de la cuenta pública y de los informes que derivado de la revisión a la misma efectúan las EFS; sin embargo, dichos documentos están elaborados con un alto tecnicismo que impide al ciudadano común comprenderlos y criticarlos, incluso, en algunos casos, las EFS omiten informar a los ciudadanos los sitios en donde pueden consultarse los resultados a la revisión de las Cuentas.

Si a lo anterior se adiciona, como en el caso de México, que la EFS carece de facultades suficientes para sancionar directamente a los responsables de actos irregulares en el ejercicio del gasto público y que es un órgano que no tiene la suficiente autonomía e independencia, nos atrevemos a estimar preliminarmente, que su actuación no puede combatir efectivamente la corrupción y propiciar una

---

<sup>1</sup> GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, *El tribunal de cuentas, el control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, UNED, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. 2001, p. 174.

mejor programación y destino de los recursos públicos. Además impide el desarrollo de un país y el cumplimiento de los derechos humanos económicos, sociales y culturales.

Por ello, también se analiza la efectividad de la actuación de la ASF, su naturaleza jurídica, atribuciones y las acciones legales que promueve al concluir la revisión de la cuenta pública.

La ASF es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública. Con motivo de la revisión se promueven diversas acciones legales: una de ellas es la promoción defincamiento de responsabilidades administrativas ante la Secretaría de la Función Pública, que es una dependencia del Ejecutivo Federal. Asimismo, promueve ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el ejercicio de las facultades de comprobación fiscal y el Procedimiento Administrativo de Ejecución; es decir, otra dependencia del Ejecutivo Federal y en caso de conductas constitutivas de delito por parte de servidores públicos realiza las denuncias penales correspondientes ante el Ministerio Público Federal<sup>2</sup>.

Lo anterior evidencia que la ASF no cuenta con la suficiente autonomía ni en la supervisión del manejo de recursos públicos, ni en la aplicación de sanciones, toda vez que tiene que promover acciones legales derivadas de su revisión ante dependencias del Poder Ejecutivo Federal; es decir, ha dejado en manos del auditado la decisión respecto de la aplicación de sanciones, ya que no cuenta con total independencia para actuar directamente.

La intención de esta tesis doctoral es destacar la necesidad de que tanto España como México, cuenten con EFS eficaces, dotadas de la suficiente autonomía y

---

<sup>2</sup>La ASF promoverá ante dichas dependencias las acciones derivadas de la revisión de la Cuenta Pública 2016, toda vez que con motivo de la reforma constitucional a los artículos 74 y 79 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, las acciones administrativas se promoverán ante el Tribunal de Justicia Administrativa, lo cual se explicará en el Capítulo correspondiente.

atribuciones, que su actuación combata efectivamente la corrupción. Un elemento que se estima indispensable para ello, en el caso de México, es que sancione directamente a los responsables, lo cual es necesario para evitar en el ejercicio del gasto actos irregulares y lograr el uso racional de los recursos públicos. Por ello, se analiza el modelo del TCu que funciona en España, para que a través de un análisis comparativo que nos permita detectar semejanzas y diferencias se integre una propuesta que puedan adoptar cada EFS para mejorar su actuación; en el caso de México se propone anticipadamente otorgarle autonomía, que le permita ejercer acciones directamente sin intermediación del Ejecutivo, tanto en materia de supervisión de recursos como para asegurar que se evite la recurrencia de las irregularidades. Al sólo promover y no ejecutar directamente sanciones en los casos en que el ejercicio del gasto público no se realiza considerando criterios de economía, eficiencia y eficacia o bien al margen del marco normativo en materia de ejercicio del gasto público, limita el combate a la corrupción, así como la efectividad en la rendición de cuentas.

Cuando el Poder Ejecutivo aplica discrecionalmente el manejo de recursos económicos que debieran garantizar el bienestar de la población y el desarrollo económico del país, se debe incoar a los responsables un procedimiento disciplinario que garantice que éste se efectúe con estricto rigor técnico, en virtud de que en múltiples ocasiones los servidores públicos impugnan la resolución en la que se determina la sanción administrativa por violaciones al procedimiento y obtienen sentencia favorable, lo que genera impunidad por violaciones de forma. Ello, sin duda, genera entre la población una percepción de desconfianza y complicidad hacia la actuación de las autoridades de los tres Poderes.

A diferencia de lo que funciona en México en materia de fiscalización de recursos, el TCu, órgano fiscalizador en España, tiene la prerrogativa de Enjuiciamiento Contable que es una función que ejerce directamente respecto de las cuentas que deben rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos.

La jurisdicción contable<sup>3</sup> es compatible (respecto de unos mismos hechos) con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal. Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, la responsabilidad civil es determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia.

En una práctica de Derecho Comparado, podemos retomar elementos del instrumento legal español, para modificar el marco jurídico de actuación de la ASF, así como adecuar dinámicas de funcionamiento formales e instrumentales para que en forma similar al TCude España, en México se sancione directamente a los responsables del manejo indebido de fondos públicos, sin que tenga que recurrir a las dependencias del Ejecutivo Federal, o a un ente diverso. Ello permitiría hacer efectivas las sanciones administrativas derivadas de la revisión de la Cuenta Pública, lo que resultaría más eficaz. Asimismo, proponer modificaciones al proceso de revisión que efectúa el TCu.

Retomar estos elementos de manera comparativa permitirá sugerir un modelo de Tribunal constitucionalmente autónomo que se encargue de la aplicación de las sanciones derivadas de la revisión de la cuenta pública que actualmente realiza la ASF. Dicho modelo puede incidir directamente en crear una verdadera cultura de rendición de cuentas. También resulta necesario proponer el reajuste de ambas instituciones, retomando modelos de funcionamiento con parámetros internacionales en materia de fiscalización innovados y cada vez más ajustados a los procesos de globalización. La intención es revitalizar las funciones del TCu y la ASF, para hacerlas más eficaces; es decir que con motivo de la revisión al

---

<sup>3</sup> Según la LOTC “La jurisdicción contable conoce de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia graves, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público” También conoce de las responsabilidades en que incurran las personas o entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector. Ello garantiza la absoluta independencia en la aplicación de sanciones pues no se sujeta a ningún órgano ajeno en la revisión del ejercicio del gasto público para la determinación de sanciones administrativas.

ejercicio del gasto, se evite la recurrencia de las irregularidades. Partiendo del supuesto de que las EFS deben contar con registros que le permitan analizar el tipo de irregularidades que se presentan frecuentemente y la forma en que fueron solventadas; es decir, medir la eficacia de su actuación.

## **1.2 Antecedentes del Problema**

La corrupción ha generado entre la población de España y México una percepción de impunidad y en general se muestra una gran desconfianza en las instituciones. Las entidades fiscalizadoras son poco conocidas, bien sea por el tecnicismo de sus resultados, que en general son poco comprensibles para la mayoría de los ciudadanos o bien porque su actuación no es destacada.

Lo anterior no excluye al TCu, que no obstante ser una de las instituciones de mayor raigambre en España, su actuación es muy cuestionada, dado que no se ha pronunciado respecto de diversos casos de corrupción.

En el caso de México la EFS requiere ser fortalecida para que de forma directa determine las responsabilidades a los servidores públicos que incurran en irregularidades en el ejercicio del gasto, sin tener que acudir a órganos o dependencias y con ello, lograr cambiar la percepción de la población de impunidad y hacer más efectiva su actuación.

La ASF hereda desde la época de la nueva España un sistema de supervisión y control del gasto público (Corte de Cuentas) que con el paso de los años se fue modificando y perfeccionando hasta conformarse como la forma de revisión de la cuenta pública actual. Existen diversos planteamientos de especialistas en el tema de la fiscalización superior, que cuestionan las facultades de la ASF, toda vez que siendo el órgano encargado de revisar la cuenta pública, cuando detecta

irregularidades que implican la determinación de responsabilidades a los servidores públicos involucrados, está impedido para aplicar las sanciones directamente y debe promover el fincamiento de responsabilidades ante una dependencia del Poder Ejecutivo o ante el nuevo Tribunal de Justicia Administrativa, lo cual no garantiza su objetividad ni su independencia.

Con relación a la problemática de referencia Irma Eréndira Sandoval ha señalado que:

“(…) en materia de sanciones, todavía no estamos a la altura de las exigencias y parámetros internacionales en materia de fiscalización. La ASF tendría que estar dotada de mayores y mejores dientes en materia de sanciones para poder fincar responsabilidades penales y administrativas de forma directa. Estas nuevas facultades de sanción para el auditor son urgentes dado el nivel de corrupción e impunidad imperante en el país, ya que no es suficiente con documentar las irregularidades y corruptelas, sino habría que avanzar en el fincamiento de responsabilidades. De otra forma, la labor de la ASF le ha dificultado al Auditor pasar de la revelación de los fraudes al castigo de los responsables. Ello ha permitido que en varios casos claves una mayoría conservadora de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha logrado detener el alcance de las auditorías y las facultades de sanción de nuestra Entidad de Fiscalización Superior”<sup>4</sup>.

En efecto, para lograr que México avance en materia de fiscalización y eficacia en el ejercicio del gasto, se requiere dotar a la ASF de mayores facultades en materia de imposición de sanciones. Es inadmisibles que un órgano de control externo no sea totalmente independiente para aplicar las sanciones correspondientes, cuando con motivo de la revisión al ejercicio del gasto público detecte que los servidores públicos no observaron las disposiciones legales que rigen su actuación y dejar en

---

<sup>4</sup> SANDOVAL, Irma Eréndira, , *Nuevos Retos para la Auditoría Superior de la Federación*, en La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, México, Auditoría Superior de la Federación, Primera Edición, 2009, p. 246.

manos de una dependencia del Ejecutivo Federal la determinación del inicio del procedimiento disciplinario y de la aplicación de sanciones.

Además, estimamos que la aplicación de sanciones tiene como consecuencia evitar la recurrencia de las irregularidades y contribuye a que la población deje de percibir que los servidores públicos pueden actuar a discreción, o desviar el destino de los recursos sin que se les aplique una sanción.

Manjarrez Rivera<sup>5</sup> propone cambiar el modelo de fiscalización de México por un Tribunal de Cuentas, con facultades de control previo y preventivo hasta el concomitante y posterior de los actos administrativos y la fusión jurisdiccional toda vez que afirma: "...el actual ha sido incapaz de satisfacer las demandas ciudadanas sobre el uso honesto y transparente de los recursos públicos".

Si se modifica el modelo de fiscalización superior en México y se crea un Tribunal de Cuentas, entonces se contará con un ente absolutamente independiente en el ejercicio de sus funciones y tendrá facultades tanto investigadoras como sancionadoras sin recurrir para ello a ninguna otra autoridad.

Lo anterior traerá como consecuencia que la fiscalización sea más efectiva, toda vez que contará con mayores facultades y podrá sancionar directamente a los servidores públicos por los actos u omisiones en que hubieren incurrido por el empleo, cargo o comisión asignado.

Además, al crearse un TCu con autonomía e independencia del Poder Ejecutivo en la aplicación de sanciones, el órgano fiscalizador resultante será capaz de realizar un control preventivo y evitar demoras en la entrega de los resultados de la revisión.

---

<sup>5</sup> MANJARREZ RIVERA, Jorge, "La Construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización de la Administración Pública en México", en *Revista de Administración Pública*, México, Mayo-Agosto- 2003, p. 130.

Es indispensable la efectiva transformación del modelo de fiscalización superior en México y crear un Tribunal de Cuentas, que propicie con sus resultados un mejor ejercicio del gasto; al lograrlo, redundará en beneficio de la calidad de vida de la población.

Solares Mendiola expone lo siguiente:

“De acuerdo con lo que manifiesta el órgano técnico con relación a las observaciones formuladas a las entidades federativas y municipios que no sean solventadas con pleno respeto a la soberanía de los estados y municipios, promoverá, en su caso, las responsabilidades a que hubiere lugar ante los órganos o autoridades competentes de las propias entidades federativas para que, con fundamento en su legislación, resuelva lo conducente, lo cual se considera inadecuado desde el punto de vista legal, pero cuando se acrediten afectaciones al Estado en su hacienda pública federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la ASF procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, debiendo promover ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, penales y políticas a que hubiere lugar...”<sup>6</sup>.

Asimismo, diversos Diputados han propuesto que se otorguen más facultades a la ASF, como se publicó el pasado 26 de mayo de 2014<sup>7</sup>, “México, 26 Mayo. (Notimex).- Diputados federales consideraron necesario fortalecer las atribuciones de la ASF (ASF) para evitar irregularidades en el ejercicio presupuestario. Ante el auditor especial de Cumplimiento de la Auditoría Superior de la Federación, Javier Pérez Saavedra, los legisladores se pronunciaron por impulsar reformas con el propósito de que se apliquen sanciones con mayor rigor por el mal uso del gasto público”.

---

<sup>6</sup> SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación; Antecedentes y Perspectiva Jurídica*, Primera Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, p. 228.

<sup>7</sup> Sin embargo.mx, periodismo digital con rigor, en [www.sinembargo.mx/26-05-2014/1005189](http://www.sinembargo.mx/26-05-2014/1005189).



A su vez, la diputada del Partido Acción Nacional, Mariana Dunyaska García Rojas, indicó que preocupa que cada año los resultados del análisis de la Cuenta Pública sean prácticamente los mismos y el Congreso no legisle para corregir los errores en los que incurrir los entes fiscalizados. Resaltó la necesidad de crear una legislación que establezca mayores sanciones, que faculte a la ASF a aplicar sanciones directas, y no sólo a la observación de irregularidades en el ejercicio de los recursos, a fin de combatir la corrupción.

Por otra parte, el 16 de agosto de 2014, en entrevista periodística el Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, José Luis Muñoz Soria, sostuvo que este órgano requiere que la ley le otorgue facultades para dar seguimiento a la fiscalización y afirmó:.

“Considero más conveniente que dentro de la ley se le den más posibilidades, para que vaya más allá y dé seguimiento a la fiscalización”. No descartó que se le pueda otorgar la facultad de aplicar sanciones administrativas, de inhabilitación por ejemplo, porque hasta ahora no lo hace, ya que son las contralorías las responsables de realizarlo; sin embargo, no hay certeza de que ello ocurra.

“Tendremos que estar atentos a que las instancias observadas por la auditoría, a través de las contralorías internas o la Procuraduría General de la República, en el caso de mal uso de recursos, trabajen bien y apliquen correcciones” y añadió: “... a veces “las contralorías simplemente no hacen caso y nadie dice nada”, por lo que insistió en la necesidad de otorgar mecanismos adicionales a la ASF para que “vaya más allá y pueda aplicar sanciones administrativas”<sup>8</sup>.

### **1.3 Hipótesis**

La posible respuesta a la problemática, es otorgar mayores facultades a la ASF para que inicie procedimientos de responsabilidad administrativa y aplique directamente las sanciones procedentes por actos u omisiones que infrinjan las

---

<sup>8</sup> Monitor Nacional, 16 de agosto de 2014, en [www.monitornacional.com/plantean-mas-facultades-para-auditoria-superior-de-la-federacion/](http://www.monitornacional.com/plantean-mas-facultades-para-auditoria-superior-de-la-federacion/).

disposiciones que rigen la actuación de los servidores públicos y el ejercicio del gasto público. Otro aspecto es lograr la eficacia de la actuación de las EFS, cuyo resultado es inhibir que las irregularidades sean recurrentes; es decir; que los servidores públicos que no se apeguen a la legalidad sean sancionados como un acto ejemplar que genere confianza ciudadana y ante esto se evite la corrupción.

Si se combate la corrupción y el gasto público se planea, programa y ejerce con economía, eficiencia y eficacia, se permitirá garantizar el cumplimiento de los derechos, económicos, sociales y culturales.

Pregunta inicial:¿Al realizar un análisis comparativo de las EFS de España y México, se lograrán identificar similitudes y diferencias que permitan proponer la adopción de modificaciones al marco jurídico o a prácticas y procedimientos que enriquezcan sus actividades de fiscalización?

¿Será conveniente reformar el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear un TCucon las facultades de control previo y posterior como el TCude España?

¿Es eficaz el modelo adoptado por el Tribunal de Cuentas de España como para que la ASF de México lo adopte?

¿Es necesario otorgar mayores facultades a la ASF para que inicie procedimientos de responsabilidad administrativa y aplique directamente las sanciones procedentes por actos u omisiones que infrinjan las disposiciones que rigen la actuación de los servidores públicos y el ejercicio del gasto público?

¿Resolverá la problemática de la limitación de facultades de la ASF para imponer sanciones, otorgarle autonomía constitucional y legal, sin que implique un presupuesto excesivo?

Al ampliar las facultades de la ASF y consolidar su autonomía e independencia del ejecutivo para fincar responsabilidades a los servidores públicos que en el ejercicio de su cargo omitan o alteren las disposiciones legales que rigen su actuación o manejen indebidamente fondos públicos, se dota al Estado Mexicano de una institución que garantice la racionalidad del gasto público; evite desvíos de recursos y combata la impunidad.

Al adoptar México un modelo de fiscalización superior como el TCude España, las sanciones a los servidores públicos que incurran en actos irregulares en el manejo de recursos públicos, se aplicarán directamente por la EFS sin que tenga que recurrir a dependencias del Ejecutivo Federal o ante otro órgano, cuando históricamente se ha observado que cuentan con un gran margen de discrecionalidad en su aplicación y se evitará la percepción de la población de impunidad a los que desvían recursos o benefician a particulares, ocasionando daños y perjuicios a la hacienda pública.

En consecuencia, si se amplían las facultades de la EFS de México para sancionar directamente a los responsables del indebido ejercicio del gasto, se evitará la recurrencia de las irregularidades y propiciará que el gasto se ejerza de acuerdo a lo programado y atendiendo los principios de economía, eficiencia y eficacia; lo cual redundará en beneficio de la población; toda vez que ello conlleva al desarrollo de un país.

## **1.4Objetivos**

### **1.4.1Objetivo General**

Realizar un análisis comparativo de las facultades de las EFS de España y México, detectar sus semejanzas y diferencias y realizar los análisis jurídicos correspondientes que permitan determinar la viabilidad de proponer la adopción por parte de la ASF del modelo español, tratándose de promoción de acciones

derivadas de la revisión. Considerando que para una actuación efectiva de las EFS, deben contar con facultades suficientes para promover acciones que permitan eliminar prácticas y procedimientos que propicien la corrupción, corregir los desvíos, modificar las políticas y sancionar a los responsables de actos irregulares.

#### **1.4.2 Objetivos particulares**

- Definir el procedimiento legal para otorgar mayores facultades a la actual ASF de México, tanto para la revisión de la Cuenta Pública como para la imposición de sanciones.
- Analizar la factibilidad de transformar a la ASF en TCuconsiderando el modelo del TCude España.
- Revisar las facultades otorgadas al Tribunal de Cuentas, su naturaleza jurídica, alcances de la revisión que realiza y acciones legales derivadas de su revisión para determinar la viabilidad de adoptar un modelo similar en México.
- Sopesar la posibilidad de crear un organismo público autónomo en México, que esté dotado de facultades coercitivas e independencia del ejecutivo en la toma de decisiones para imponer sanciones.

#### **1.4. 3.Metas**

- Proponer un modelo de control y supervisión del gasto público (organismo autónomo con facultades de fiscalización superior y atribuciones para imponer directamente sanciones administrativas a los servidores públicos por el manejo indebido de fondos públicos) a partir del análisis comparativo entre dos modelos: el de la ASF y el TCuespañol e incidir en una propuesta de reforma constitucional.
- Demostrar la necesidad de que las entidades de fiscalización superior cuenten con atribuciones para medir el cumplimiento de los DESC.

## **1.5 Metodología**

Realizar un estudio de derecho comparado a partir de la integración de dos modelos de fiscalización: el modelo institucional de fiscalización superior de España y el modelo institucional de la ASF. Para tal efecto se investigarán los antecedentes, en diversas fuentes, de la integración de ambos entes de fiscalización superior.

Asimismo se comparará el concepto y alcances del control externo en España y México y el marco conceptual de la fiscalización superior. Integrados los dos modelos de fiscalización, se efectuará un análisis comparativo de las facultades de los entes de fiscalización en España y México, para proponer un proyecto de reforma constitucional para modificar las atribuciones de la ASF a partir de los elementos rescatados del modelo del Tribunal de Cuentas.

## **1.6 Periodización**

El presente trabajo incluye un breve análisis de la evolución histórica del TC de España y de la ASF; no obstante se centra el estudio de sus facultades y de las acciones legales derivadas de su revisión hasta, la eficacia de las mismas, así como de la viabilidad de reformar su marco normativo para dotarlas de mayores facultades para sancionar a los responsables.

Actualmente es indispensable contar con mecanismos claros y efectivos de rendición de cuentas. México se encuentra en crisis respecto a la confianza de las instituciones, la población no cree y desconfía del manejo del gasto público. Se siente dañada en sus derechos, defraudada y relaciona la actividad gubernamental con corrupción, situación no muy lejana a la realidad.

Por otra parte, del análisis a los resultados de la ASF, observamos que en muchas ocasiones deja a cargo de los auditados la decisión de iniciar o no un procedimiento de responsabilidades, evidentemente en el caso de la Secretaría de la Función Pública<sup>9</sup>, en muchos casos no inicia el procedimiento o no sanciona al servidor público. Esto, genera que la población perciba como un problema de impunidad y le genera sospecha constante al ver utilizados sus impuestos en el enriquecimiento ilícito de algún funcionario o servidor público.

Al respecto, la ASF se encuentre limitada, toda vez que no aplica directamente sanciones a los servidores públicos que no realizan sus funciones con estricto apego a la normatividad que rige su actuación.

Por lo anterior, es necesario que se reforme el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para modificar la naturaleza jurídica de la Entidad de Fiscalización Superior hacia un TCu como el modelo español, dotarla de mayores atribuciones para fincar directamente a los servidores públicos involucrados las responsabilidades en que incurran con motivo del ejercicio del gasto público, y sobre todo que la efectividad de su actuación genere el combate a la corrupción, ello se puede lograr si al detectar incumplimiento en la normatividad aplicable y en el ejercicio del gasto tome las medidas necesarias para reorientar su ejercicio y sancionar a los responsables, promover una cultura de legalidad en el ejercicio del gasto y propiciar la efectividad en su ejercicio lo cual garantizará mejores condiciones de vida a la población.

Una última delimitación nos lleva a centrar el objeto de la investigación en el estudio del problema de la limitación de facultades a las EFS para fiscalizar el gasto público y sobre todo en el caso de México para imponer sanciones directamente.

---

<sup>9</sup> La Secretaría de la Función Pública es una dependencia del Ejecutivo encargada del control interno en México.







## **CAPÍTULO II**

### **EVOLUCIÓN HISTÓRICA**

#### **2.1 Antecedentes históricos del control externo en España<sup>10</sup>**

El Tribunal de Cuentas de España, es una de las instituciones con mayor raigambre en España, lo que contribuye a que sea una Entidad de Fiscalización Superior firme y estable en materia de revisión de las Cuentas Generales.

##### **2.1.1 Edad Media**

Para Caballero y Ferrán en la Europa medieval donde la esencia de la rendición de cuentas al señalar lo siguiente:

“... encuentra un mayor arraigo, así el Código de las Siete Partidas, norma castellana que supuso la primera de las leyes político-organizativas netamente castellana y aun española, «como expresión de las nuevas ideas cada vez más extendidas en la Europa medieval, de fortalecimiento de la personalidad del Estado, como ente definido de tipo público y de la autoridad soberana, representante del mismo y rectora de los súbditos, libre de las trabas y mediatizaciones de los poderes señoriales y de su régimen de privilegio», contiene en la Partida Segunda, Título IX, Ley 25ª, al regular la

---

<sup>10</sup> Para la elaboración del presente capítulo se consideran las investigaciones de diversos autores, así como información contenida en la página web del Tribunal de Cuentas de España.

figura de los Almojarife y/o recogedores, expresa referencia a la figura de la rendición, entrega o dación de las cuentas públicas, entendidas como justificación de los ingresos y gastos realizados en nombre del rey. Así, señala la citada Ley que el Almojarife, palabra del arauigo, q quiere tanto decir, como oficial q ha de recabdar los derechos de la tierra por el Rey, q se dan por razón de portazgo. (...) E deben fazer los pagos a los cavalleros e a los omes según mandara el Rey. E deuen todos estos oficiales dar cuenta al Rey cada año, o al q mandara, de todas las cosas que recibieron o pagaron por su mandado: provados los pagos por las cartas del Rey por q fueron fechas, e por alualaes de los q las rescebieron. Otras referencias a la dación de cuentas en el ámbito privado las encontramos en la Partida Sexta, Título XVI, Ley 21ª, relativa al curador<sup>11</sup>.

Según cita Bonell Colmenero<sup>12</sup> el origen del Tribunal de Cuentas se remonta a la Edad Media, cuando los representantes del pueblo demandan del Rey explicaciones acerca del destino que se daba a sus aportaciones.

Como se aprecia, cuando los gobernados solicitan información acerca del destino de los recursos, no solo precisa el antecedente del Tribunal de Cuentas, sino de los antecedentes de la rendición de cuentas.

La Hacienda Real inicialmente no distinguía entre los bienes y rentas que correspondían al Monarca como señor feudal de los caudales que hoy se consideran de carácter público. Solo cuando se consolida la Monarquía, se inicia la distinción entre la hacienda cameralista y la Hacienda Pública, distinción que se afianza cuando la Monarquía se hace constitucional.

Medina Guijarro afirma que en el Código de las Partidas aparecen referencias a la gestión de la Hacienda Pública señalando como la misma estaba bajo el control directo del Mayor in Domus del Rey. Si esto sucedía en Castilla, análogamente en

---

<sup>11</sup> CABALLERO, María Luisa y FERRÁN, Jorge “Una aproximación a las responsabilidades derivadas de la obligación legal de rendir las cuentas generales en la Administración Local”, *Revista Española de Control Externo*, Madrid, Vol, XIII, No. 38, 2011, pp. 158-159.

<sup>12</sup> BONELL COLMENERO, Ramón, “El Tribunal de Cuentas”, en *Saberes, Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, Universidad Alfonso X el Sabio, vol.4. 2006, p.9. En [http://www.uax.es/publicaciones/archivos/SABDERO06\\_002.pdf](http://www.uax.es/publicaciones/archivos/SABDERO06_002.pdf).

el Reino de Aragón existió un Bayle General que realizaba las funciones de cobro de tributos y de pago de gastos, registrando e interviniendo todas las operaciones el llamado Mastre Racional<sup>13</sup>.

Entre los años 1224 y 1225, siendo Rey de Castilla y León, Sancho IV “El Fuerte”, se observa la figura del Contador Mayor, quien tiene a su cargo, la administración, recaudación e intervención de todos los caudales del Rey.

En las Cortes de Palencia de 1313 se hace referencia al oficio especial de “Tomador de Cuentas” y las Cortes de Valladolid de 1351 reunidas por Pedro I “el Cruel” aluden a unos oficios reales a los que dan el nombre de “Contadores”. En el reinado de Juan I pasaron a denominarse “Contadores Mayores” y en 1436, bajo el Reinado de Juan II de Castilla y León es cuando realmente recibe forma el control de la gestión de la Hacienda Pública<sup>14</sup>.

Afirma Bonell, que existían dos Contadores Mayores del Rey, uno encargado de la gestión y otro de la contabilidad y fiscalización, actuaban como delegados del Monarca con amplias facultades para ordenar ingresos y gastos y exigir cuentas a todas las personas, instituciones y entidades, cualquiera que fuera su jerarquía, pudiendo llegar a la fijación de prisión por deudas a la Real Hacienda.

En las Cortes de Carrión, en el año 1317, los Procuradores de Castilla piden cuentas al Monarca del destino que ha dado a los tributos obtenidos del pueblo y las Cortes de Medina del Campo de 1328, demandan del Rey Alfonso XI la

---

<sup>13</sup> MEDINA GUIJARRO, Javier y PAJARES GIMÉNEZ, José Antonio, “La Función de enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas como su <<propia jurisdicción>> en la historia y en la Constitución Española”, Madrid, Revista española de control externo, Vol. 7, No. 21, 2005. p. 35, en [Dialnet-LaFuncionDeEnjuiciamientoContableDelTribunalDeCuen-1962268.pdf](#), consultado por última vez el 28 de enero de 2018.

<sup>14</sup> Según Bonell Colmenero, a través de tres Ordenanzas, se puede explicar el origen y alcance del Tribunal de Cuentas en España. Estas Ordenanzas son: la de 1436, creando la Casa de Cuentas de Valladolid, la de 1437, ordenando la organización de la Contaduría Mayor de Cuentas, con expresión de sus funciones y atribuciones, y la de 1442 que perfecciona la anterior y establece el control y regulación del gasto público.

merced de “les nom echar nin mandar pagar pecho desaforado ninguno, especial nin general en toda la tierra, sin ser llamadas primeramente las cortes”.

Vega Blazquez<sup>15</sup> afirma que en el reinado de Sancho IV el Bravo, Rey de Castilla y León, en el siglo XIII, aparece en Navarra la Cámara de Comptos durante el reinado de Carlos II.

Al respecto, Bonell Colmenero señala que en el Reino de Navarra, existía una Cámara de Comptos, que en 1365, Carlos II ordenó constituir en Pamplona como Tribunal de Justicia competente en todo lo relativo a la administración financiera del Reino.

En 1437 y 1442 Juan II de Castilla creó y reguló mediante sendas ordenanzas la Contaduría Mayor de Cuentas, que sería reorganizada por Carlos V en 1554. El marco en que se situaban estas instituciones no podía ser entonces otro que el de la Administración Real.

En las ordenanzas para los Contadores Mayores de Cuentas, el 2 de julio de 1437<sup>16</sup> una instrucción de funcionamiento de un órgano ya existente en otros reinos de la península, se señala que los pleitos de cuentas se harán tres veces en semana, se resolverá en el plazo de veinte días, y luego será ejecutiva respondiendo el encartado con sus bienes en caso de resultar culpable. Se encomienda a los Contadores Mayores la capacidad de oír y librar pleitos, de reclamar las deudas de los impuestos no recaudados, o recaudados y no

---

<sup>15</sup> DE VEGA BLANQUEZ, P. “La Configuración Constitucional del Tribunal de Cuentas en España”, en *Cuestiones Constitucionales*, Número 1, Sección Artículos, 1999, p. 216. [S.l.], jan. 1999. ISSN 2448-4881. Disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5568/7220>>. Fecha de acceso: 18 sep. 2017 doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.1999.1.5568>.

<sup>16</sup> En la Evolución Histórica del Tribunal de Cuentas, que se contiene en la página electrónica del Tribunal de Cuentas se señala que Reinando Juan II (1406-1454), de la casa Trastámara, rey de Castilla, León, Toledo, Galicia, Extremadura, Sevilla, Jaén, Córdoba, Algarbe, Algeciras y Murcia, Señor de Vizcaya y Molina, se otorgan las primeras ordenanzas completas documentadas para los Contadores Mayores de Cuentas, el 2 de julio de 1437. Cuando muere el Rey, el Consejo Real funciona plenamente como órgano fijo y el número de Consejeros, aunque está establecido, varía en función de las necesidades de La Corona.

ingresados en las arcas. De este modo, se convierten en jueces para imponer multas y sanciones.

Mariluz Urquijo, define el juicio de cuentas como el procedimiento por el que se obligaba a responder a quienes de manera irregular hubieran tomado parte en la recaudación, administración o inversión de la Real Hacienda.<sup>17</sup>

Su origen se remonta a las Partidas, en donde se estableció que los oficiales que desempeñaran oficios económicos y de justicia debían rendir cuentas de su gestión.

Como se observa en los antecedentes señalados los Contadores Mayores, desde entonces, contaban con amplias facultades para imponer sanciones y multas a los responsables de omitir la recaudación de impuestos, o no ingresarlos en las arcas.

Posteriormente, entre los años 1425 y 1436, se expidió una ordenanza en donde se establece que los originales de los testimonios de los recaudadores se guarden en un arca de dos llaves, para evitar que se dé traslado o copia de los mismos, y, sobre todo, para que no desaparezcan.

Esta ordenanza fue ratificada y modificada el 30 de septiembre de 1442, en Medina del Campo, y en las modificaciones se establece la forma de pago de las ayudas reales, para sufragar los gastos de los empleados del rey. Los Contadores Mayores de Cuentas desde tiempos de Juan I realizan pagos y llevan los libros de cargo y descargo de la Casa Real y sus miembros. Así, hay Contadores Mayores de Cuentas del Rey, de la Reina y de los infantes quienes son los encargados de hacer los libramientos, pedir dinero prestado a los asentistas, e incluso de prestar ellos mismos dinero a La Corona.

---

<sup>17</sup>MARILUZ URQUIJO, José María, *El agente de la administración pública en Indias*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1998, p. 429.

En 1459 el número de Consejeros del Consejo Real se redujo a doce cuando reinaba Enrique IV de Trastámara, se establecía que al menos ocho fueran doctos en derecho. Durante el reinado de los Reyes Católicos el panorama fiscal se muestra complicado; se prohíbe a los señores acuñar su propia moneda, siendo un derecho exclusivo de la Corona. Esta norma se dicta en un clima de conflicto. A las Hermandades de la Corona de Aragón se añade la creación de la Santa Hermandad, en 1476, milicia armada para defender a los campesinos de los bandoleros. En este año, además, se establecen dos Contadurías Mayores, con funciones claramente diferenciadas. Ambas estaban formalmente al cargo del Mayordomo Mayor, que se regía por las atribuciones de la Ley 17, título 9 de la Segunda Partida.

Los Reyes Católicos amplían en Madrigal y en Sevilla el contenido de las Ordenanzas Contables, en los años 1476 y 1478 respectivamente, estas últimas para acabar con el atraso de las cuentas pendientes desde el año 1454, en la corona de Castilla. Tiene la Contaduría la autoridad privativa y absoluta para reclamar, censurar y fallar todas las cuentas de los funcionarios públicos que manejan caudales y efectos. Se otorga a los Contadores Mayores de Cuentas la responsabilidad de revisarlas, las tomadas y fenecidas, así como determinar y juzgar los alcances de cuentas. Se les autoriza, asimismo, a proceder contra cualquier persona o Consejo, y les permite actuar en nombre de los Reyes. Se establece un sistema de aviso para que todos los implicados se den por enterados, una pena de pérdida de la merced de los Reyes, y una multa de 10.000 maravedíes, cantidad muy elevada en aquella época.

En 1479, se unifican las coronas de Castilla y Aragón, y se crea el Consejo de Aragón. Posteriormente, en 1489, la Real Chancillería se asienta en Valladolid.

### **2.1.2 Edad Moderna**

El 12 de octubre de 1492 se descubre América. La Casa de Contratación de Sevilla inicia funciones aproximadamente en el año 1503, y concede las licencias de embarque e importación de metales y bienes.

Durante el reinado de Carlos I de España y V de Alemania en 1523, se crea el Real y Supremo Consejo de Indias. Entre sus competencias están, elaborar consultivamente leyes referentes a las Indias, y ser el Tribunal encargado de revisar las sentencias dictadas por la Casa de Contratación. Es un claro desafío a las Cortes de Castilla, y una estrategia eficaz para alejar de la Contaduría Mayor de Cuentas y de su Tribunal lo recaudado en Indias, ya que, entendiéndose que lo recaudado formaba parte del patrimonio personal del Rey.

El endeudamiento crece. La Casa Real mantiene unos cinco mil funcionarios, el conjunto de la fuerza militar, su propia guardia real, y el personal de Cámara. Para paliar los gastos se emiten los “juros” o forma premoderna de deuda pública, que suman la misma cantidad que el total de lo recaudado por los impuestos directos o de millones. El mantenimiento de la Armada Invencible, financiada con dinero de Indias, costó unos 10.000.000 de ducados. Había que seguir pagando la deuda exterior contraída en Flandes. Las exenciones y fueros especiales con que se premia a los nobles por servicios a la Corona, impiden un control exhaustivo de las cuentas, a pesar de las anotaciones de los Contadores de Cuentas en sus libros, la hacienda va hacia la bancarrota.

En 1524 se crean los Consejos de Flandes, Portugal e Indias. Asimismo, se crea el Consejo de Estado, en el año 1526.

En los últimos años del reinado del Emperador, el 10 de Julio de 1554 se otorgan en Valladolid unas nuevas ordenanzas para la Contaduría Mayor de Cuentas, en ellas se incluye un procedimiento judicial de cuentas, cuando son cuentas consideradas extraordinarias, o con alguna enmienda; la obligatoriedad de tomar juramento a las personas que las han tenido a su cargo, sobre la veracidad de los

datos confusos. Los contadores deben seguir anotando en los Libros de Cuentas las exenciones de los juros, como se venía haciendo. Se presta audiencia para los pleitos de Cuentas en el Monasterio de San Benito, de Valladolid.

Felipe II hereda la Corona de su padre, el Emperador Carlos I, en 1558, y con ella, una deuda estimada en 37 millones de ducados. La inflación es incontrolable y opta por declarar la primera bancarrota. Este año se produce la crisis de la Mesta y el hundimiento de la ganadería.

La Corte se traslada a Madrid en 1561, y los Consejos y Audiencias, instalándose en los Reales Alcázares. El Tribunal de Cuentas tiene su sede en la primera planta, atravesando la Casa del Tesoro, frente al Consejo de Indias. En las Ordenanzas dadas el 15 de julio de 1561, en Madrid, por la que se incorporan a la planta de la Contaduría Mayor de Cuentas cuatro Ordenadores de Cuentas a los que se pide que vivan en su sede.

El 20 de Agosto de 1569 se expiden Ordenanzas por las que se suplían las dadas en la Coruña en 1554 a la misma Contaduría Mayor de Cuentas, por las que se ordenaba que “los lugartenientes recaudasen directamente los impuestos”, orden que se revocó por el número de asaltos y robos que sufrieron los tales recaudadores.

El 10 de mayo de 1554, por medio de ordenanzas, se fijó un método único de toma de cuentas, el cual iba a tener vigencia hasta comienzos del siglo XVII. Este sistema disponía que la revisión sería anual y que cada tres años se revisaría la cuenta final. Esta indagación la realizaban el presidente y dos oidores de la audiencia de la provincia o, en su defecto, la efectuaban el gobernador con dos regidores del cabildo y el escribano del Concejo<sup>18</sup>. Las cuentas se examinaban en primer lugar con el corte y tanteo, que consistía en un examen sumario del

---

<sup>18</sup>SILVA, Fernando, "La contaduría mayor de cuentas del Reino de Chile", en *Estudios de historia de las instituciones políticas y sociales*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1967, p. 105.



contenido de las arcas, que se efectuaba a comienzos de enero. Luego continuaba la operación con su revisión minuciosa en los meses de enero y febrero<sup>19</sup>.

En el año 1575 se produce la segunda bancarrota. La hacienda tiene una deuda consolidada de 22 millones de ducados y una deuda flotante estimada en 15 millones más. Medina del Campo pierde la hegemonía del comercio, y en su lugar Ámsterdam se convierte en la nueva capital económica, a la vez que Holanda en la primera potencia comercial.

En 1588 se crea la Cámara de Castilla, y al año siguiente, Felipe II con las arcas vacías por la guerra y la pérdida de la Armada Invencible, exige a los Encomenderos americanos el llamado “Gracioso Donativo”. A este impuesto procedente de las arcas americanas se suman el “quinto” y el “requinto” sobre la producción.

El Rey, completa las Contadurías Mayores de Hacienda y Cuentas con el asesoramiento de letrados, y se distinguen las funciones del Tribunal de Oidores y las Contadurías Mayores de Hacienda y Cuentas. Además de esto se crea el Consejo de Hacienda.

Fernández Pirla refiere que al final del reinado de Felipe II, para dilucidar las cuestiones contenciosas que se planteaban en relación con la gestión económica y financiera del Estado y su reflejo contable<sup>20</sup> a 20 de noviembre de 1593, se dictan nuevas ordenanzas. Se separan las funciones y la jurisdicción del Consejo de Hacienda y del Consejo Real. El Presidente del Consejo de Hacienda será el Presidente de los Tribunales de Hacienda. El Consejo de Hacienda estará formado por cinco miembros: el Presidente, dos del Tribunal de la Contaduría

---

<sup>19</sup>SÁNCHEZ BELLA, Ismael, *La organización financiera de las Indias*, México, Escuela Libre de Derecho, 1980, p. 270.

<sup>20</sup>FERNÁNDEZ PIRLA, José María, “El Tribunal de Cuentas en España”, en FERNÁNDEZ PIRLA, José María y SALA SÁNCHEZ, Pascual. *El Tribunal de Cuentas, ayer y hoy*. Servicio de Publicaciones del Tribunal de España, Madrid, 1987, p. 11.

Mayor de Cuentas y dos de la Contaduría Mayor. En el artículo 43 de la ordenanza se recalca que los Contadores Mayores de Cuentas no tengan otro oficio y no se distraigan de él, salvo excepcionalmente, a diferencia de lo que sucedía con los Contadores Mayores de Hacienda.

Bonell Colmenero, señala que todos los organismos que existían en los siglos anteriores, excepto la Cámara de Comptos de Navarra, desaparecieron con la reforma administrativa que llevó a cabo Felipe II, el cual en el siglo XVI, creó el Tribunal de Contaduría para dilucidar las cuestiones contenciosas que se planteaban en relación con la gestión económica y financiera del Estado y su reflejo contable. Además, tenía funciones del Tribunal de Contaduría, el cual define con precisión la doble finalidad del órgano creado, por un lado como autoridad gubernativa, y por otro, como autoridad judicial:

Como Autoridad gubernativa el Tribunal Mayor de Cuentas extendía su actuación a toda clase de funcionarios y autoridades de cualquier clase y fuero, para exigirles el cumplimiento de las obligaciones contables. Como Autoridad judicial consideraba las responsabilidades en que funcionarios y autoridades podían incurrir como consecuencia de su gestión económica y de la rendición de cuentas<sup>21</sup>.

Con Felipe III, el 26 de octubre de 1602, se otorgan nuevas ordenanzas, por las que se unifica el Consejo de Hacienda y sus funciones, ordenando que los nombramientos de los miembros del Tribunal y la Contaduría Mayor de Cuentas se hagan por mandato real y no por el Presidente del Consejo de Hacienda. A partir de esta fecha y durante 226 años el Tribunal de Cuentas dependerá del Consejo de Hacienda del que será primero la Sala tercera y luego la quinta. Se establecen los aranceles como forma de cobro por los oficios y se elimina la forma de pago directa a los oficiales reales.

---

<sup>21</sup> El tribunal tenía tanto la función administrativa y como la jurisdiccional, lo cual le permitía tener un control total del proceso de fiscalización, así como de los responsables.

En el año 1605, se crean los Tribunales de Cuentas en Indias de México, Bogotá y Santa Fe. Dichos Tribunales se encargaban de vigilar las cuentas y la acuñación de moneda, de forma tan estrecha, que algunos compartían el edificio con la Casa de la Moneda. Por otro lado, en ocasiones, el Gobernador tenía que ejercer las funciones militares, las civiles y las judiciales, por carecer de personal suficiente. Sánchez Bella, sostiene que para conservar la autonomía y la imparcialidad, los contadores no podían casarse, sin licencia, con hijas, hermanas o deudas dentro del cuarto grado de los oficiales reales de la hacienda de sus distritos, ni en general con cualquier persona que tuviera relación con la Real Hacienda.<sup>22</sup>

Señala que los juicios de cuentas se manejaban en primera y segunda instancia por tres jueces oidores, por el fiscal de la Audiencia del respectivo territorio y por dos contadores. El nombramiento de los tres jueces oidores lo debía hacer el presidente de la Audiencia y, en ausencia de aquél, lo podían realizar los demás miembros de éste.

Entre las atribuciones de los Tribunales estaba la de tomar las cuentas de los oficiales reales, de los tesoreros, arrendadores, administradores fieles y tomadores de las rentas reales.<sup>23</sup> Éstos tenían que presentar una relación jurada de su gestión y, para conminarlos a cumplir esta obligación, la Corona dispuso la pena de tres tantos: "una para el denunciante, otra para los jueces y una última para la Cámara Real. De igual forma, si encontraban alguna inconsistencia en la cuenta, podían apremiar a los administradores en sus personas, bienes y fiadores. También tenían la potestad de condonar las deudas de quienes "cumpliendo con sus obligaciones, hubieran hecho todo lo posible y se comprometieran a continuar con las diligencias necesarias para su cobranza."<sup>24</sup> Excepcionalmente podían hacer responder a los oficiales reales no sólo de lo ingresado en caja sino también

---

<sup>22</sup>SÁNCHEZ BELLA, Ismael, *El Tribunal de Cuentas de México. Siglo XVII*, Pamplona, EUNSA, 1991, p. 167.

<sup>23</sup>CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del Derecho en México*, México, Oxford University Press, 1999, p. 352.

<sup>24</sup>SILVA, Fernando, "La contaduría mayor de cuentas del Reino de Chile", ob. cit. p. 105.

de lo que, por obligación, éstos debían cobrar. Este último aspecto presentó muchos inconvenientes porque los oficiales no lo pagaron casi nunca, a pesar de que el Consejo de Indias ordenaba su cobro.<sup>25</sup>

Escobedo refiere que los Tribunales tenían como facultad las de tomar las cuentas ordinarias que incluían las de los corregidores, tenedores de bastimentos, de pagadurías de gente de guerra, etc. Igualmente, tenían tareas burocráticas como el reconocimiento de los libros de memorias ordinarias y extraordinarias, de los cargos y ejecutorias, y de las personas que tenían que rendir cuentas; tomar razón de las cédulas reales y otras disposiciones concernientes a la Real Hacienda; revisar las cuentas que tomaban los oficiales reales a los corregidores de sus distritos, por apelación de alguna de las partes, etc.<sup>26</sup>

El juicio de cuentas se iniciaba con un auto emitido por el Tribunal en el que se ordenaba la presentación de las cuentas del año anterior en un término de quince días. Las cuentas se presentaban por duplicado y con un oficio explicativo. Toda cuenta constaba de tres partes: en primer término, se encontraba el cargo donde figuraban las rentas y los derechos que pertenecían a la Corona; en segundo lugar, estaba la data en donde se anotaban los pagos que se hacían; en último lugar, estaba el alcance, que era la diferencia entre el cargo y la data. Posteriormente se declaraban presentadas las cuentas y se iniciaba el proceso examinándolas desde un punto de vista numérico y normativo, se analizaba la legitimidad de cada partida de la cuenta y al margen se escribía su visto bueno o se le hacían reproches. Con todos los reproches se formaba el pliego de reparos del que se corría traslado al que presentaba la cuenta informándole del plazo para contestarlo, contestación que se denominaba pliego de respuesta, con la cual se sacaba la glosa definitiva aprobando o desaprobandando las partidas. Posteriormente se dictaba la sentencia o auto definitivo, que se conformaba por una "parte considerativa, en la que se ponderaba cada uno de los reparos y sus respuestas, y

---

<sup>25</sup> SÁNCHEZ BELLA, El Tribunal de Cuentas. op. cit. p. 666.

<sup>26</sup> ESCOBEDO, Ronald, *Control fiscal en el virreinato peruano. El Tribunal de Cuentas*, Madrid, Alhambra, 1986, p. 5.

de una parte resolutive".<sup>27</sup> Aprobada y firmada la sentencia por los miembros del Tribunal, esta providencia era ejecutiva en la persona y bienes del responsable de la cuenta, decisión que era impugnada a través del recurso de apelación. Cuando las obligaciones eran canceladas, se expedía un comprobante de haber presentado la cuenta que servía para probar la cosa juzgada, la cual sólo podía ser nuevamente examinada en caso de dolo o error de cálculo.

Con Carlos II de Habsburgo como rey, el 17 de Julio de 1691 se dictan nuevas ordenanzas para reducir el número y gasto de los Ministros del Consejo de Hacienda y del Tribunal de Cuentas. Este mismo año, el 19 de noviembre, se dicta un Real Decreto reiterando la Ordenanza de 1602, que prohibía a los oficiales de Hacienda tener dos oficios y tratar con hombres de negocios, para evitar las influencias indeseadas y exigir la imparcialidad correspondiente a tan alto cargo.

En un intento de recortar gastos y agilizar el funcionamiento de las instituciones, con Felipe V de Borbón (1683-1746), el 25 de Febrero de 1701, se dicta el Decreto "Sobre la nueva planta del Consejo de Hacienda y la Contaduría Mayor de Cuentas", en el que se recorta el número de ministros.

El Despacho Universal se divide en dos Secretarías, mediante Real Decreto de 11 de julio de 1705, quedando una sección para Guerra y Hacienda, y otra para los demás asuntos. Dos años después, el 17 de julio de 1707, se funden los Consejos de Castilla y Aragón en uno.

El 10 de noviembre de 1713, se dicta otro Decreto "Sobre la nueva planta del Consejo y sus Tribunales", estableciéndose una planta de cinco Presidentes para el Consejo de Hacienda y un total de 36 Consejeros: 18 Togados y 18 de Capa y Espada. El 4 de agosto de 1715, se otorga una "Real Cédula anulando el arreglo anterior de 1713 y prescribiendo el que debía regir" por el que se mantienen en su puesto a los antiguos Ministros de la Contaduría Mayor de Cuentas.

---

<sup>27</sup>Silva, Fernando, "La contaduría mayor de cuentas", *op. cit.*, p. 140.

Posteriormente, se dicta La Real Cédula de 3 de julio de 1718, incorporando a la Sala de Gobierno del Consejo de Hacienda la de Justicia, y el Tribunal de Cuentas, creando en su lugar una Contaduría General Fiscal para Dirección y Gobierno de la Contaduría Mayor. Se eliminan las funciones propias del Tribunal de Cuentas en un vano intento de agilizar el estado de las cuentas y el cobro de los impuestos. Fracasada la pretensión el 6 de marzo de 1726 se promulga un Decreto por el que se restablece el Tribunal de la Contaduría Mayor en sus funciones suprimidas, el 6 de marzo de 1726.

El 11 de junio de 1739, se dicta nuevamente una Real Cédula dando nueva planta al Consejo y a la Contaduría Mayor de Cuentas, Por ella, se le recuerda al Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas que no se exceda en sus funciones y que sólo ejerza la labor consultiva a petición del Presidente. También, que se dedique a las cuentas como hacía antes de 1713.

El Tribunal de Cuentas realizó una labor muy importante en la denuncia de los excesos recaudatorios del clero, especialmente en Indias. En ese momento se cuestiona judicialmente en la Hacienda también la falta de recaudación que los Jesuitas mantenían en Indias, estimando estos las cargas fiscales abusivas para la población indígena. El resultado del enfrentamiento llevó a la expulsión de los Jesuitas. Una de las consecuencias del enfrentamiento entre la Real Hacienda y el clero, es que se limita la capacidad del Santo Oficio para publicar índices de libros sin la oportuna Licencia Real.

### **2.1.3 Edad Contemporánea**

Cuando el 24 de septiembre de 1810 se reúnen las Cortes, Fernando VII es proclamado rey legítimo. Las Cortes se instalan en Cádiz, con ellas, el cambio del poder absoluto del Rey al poder de las Cortes Constituyentes, - la Constitución de

Cádiz es la más liberal de Europa<sup>28</sup>- se traduce, para el Tribunal de Cuentas, en que la rendición de cuentas se hace a las Cortes y no al Soberano. Además, durante estas Cortes se suprimen los Consejos Supremos, se crea el Tribunal Supremo de Justicia en el ámbito penal y en lo referente a la Hacienda se mantiene el Tribunal de Cuentas como Tribunal Supremo. Se pide que el Tribunal de Cuentas dependa de las Cortes como órgano garante de limpieza y orden. Este mismo año la Inquisición queda abolida.

Alfonso Cuenca sostiene que los procesos constituyentes es la convocatoria de una o más asambleas constituyentes, es decir, constituidas y, en su caso, elegidas con la conciencia y el propósito principal de aprobar una Constitución, Señala que en el caso de Cádiz puede decirse que concurre una general autonomía o libertad, aunque, eso sí, con determinados matices. No se advierte ni injerencia de presiones foráneas, ni patrias, ni la del Poder Ejecutivo, ya que no se aprecia la supervisión gubernamental del proceso constituyente, aun cuando, las relaciones entre las Cortes y la Regencia eran tensas. Un elemento que si influyó fue la prensa, ya que hubo una gran proliferación de publicaciones políticas.<sup>29</sup>

Afirma, que los tres puntos cardinales de la Constitución de 1812: Son la soberanía nacional, el principio de la separación de poderes y el carácter religioso de la misma.<sup>30</sup>

La Constitución de 1812, consagra la Contaduría Mayor de Cuentas, para el examen de todas las cuentas de caudales públicos. En opinión de Yolanda Gómez: la expresión caudales públicos abarca el movimiento económico general

---

<sup>28</sup> Es trascendente el hecho de dar cuenta a las Cortes y no al Rey, es decir a quien controla el gasto y no a quien lo ejerce.

<sup>29</sup> CUENCA, Alfonso, "Poder Constituyente y Constitución en Cádiz", en Cuando las Cortes de Cádiz: panorama jurídico 1812: Jornada Conmemorativa del Bicentenario, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 20.

<sup>30</sup> CUENCA, Alfonso, "Poder Constituyente y Constitución en Cádiz" op. cit. p 24.

del Estado, de hecho liga la idea de control a la de Estado.<sup>31</sup> Las Cortes de Cádiz, cumpliendo el mandato constitucional, reorganizaron la Hacienda Pública de la que formaba parte la Contaduría Mayor de Cuentas mediante el Decreto CCLXXX, de 7 de agosto de 1813, que aprueba el Reglamento para la Tesorería general las de ejército y de provincia: y para la Contaduría Mayor de Cuentas. Este Decreto de 1813, configura la Contaduría Mayor de Cuentas como un órgano técnico de revisión contable, pero sin carácter judicial<sup>32</sup>, suprimiendo de entre sus propios órganos la Fiscalía y el nombre de Tribunal. Destaca ya en esta época la necesidad de garantizar la independencia de los Contadores, por lo que se establece la incompatibilidad de estos empleos con cualesquiera otros.

La Constitución de Cádiz de 1812, con la denominación «de las contribuciones», regula los aspectos más relevantes de la Hacienda pública, de los artículos 338 a 355, los cuales establecen contribuciones por las Cortes, su periodicidad anual, las clases de contribuciones, su inclusión en el presupuesto y la fijación y distribución de las mismas. Vacas García, afirma que juntamente con las referidas previsiones, los mencionados preceptos se ocupaban también, en el plano orgánico, del Secretario del despacho de Hacienda, así como de la Tesorería general y las Tesorerías provinciales. En el apuntado aspecto orgánico, el artículo 350 se refería a la Contaduría Mayor de Cuentas.<sup>33</sup> Asimismo, hace referencia a la importantica del año de 1870, al señalar “... tan importante en la elaboración y aprobación de leyes que influyeron muy decisivamente en el ulterior devenir de nuestro Ordenamiento jurídico, se promulgó, con fecha 19 de mayo, la Ley de Presupuestos. En virtud de lo dispuesto en esta última Ley, la Contaduría Mayor

---

<sup>31</sup> GOMEZ, Yolanda, “El Tribunal de Cuentas”, *Revista de Derecho Político*, número 36, Madrid, 1992. p. 294. En <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1992-36-B14D0790/PDF>, consultado el 22 de septiembre de 2017.

<sup>32</sup> Es importante destacar, que la Entidad de Fiscalización Superior de México adopta este modelo de control, ya que es un órgano técnico de la Cámara de Diputados sin carácter judicial y a lo largo de su historia ha buscado la independencia de los servidores públicos que en ella laboran con los de los entes auditados.

<sup>33</sup>VACAS GARCÍA-ALÓS, Luis. “La Influencia de la Constitución de 1812 en el Control de las Cuentas Públicas”, Madrid, UNED. *Revista de Derecho Político* N.º 83, enero-abril 2012, p. 383 y ss.



de Cuentas pasó a depender del Ministerio de Hacienda. El 23 de mayo de 1873 se unificaron formalmente —antes de esta fecha se produjeron varios precedentes sobre el particular— las funciones de la Contaduría Mayor con las del Tribunal de Cuentas, viéndose así ciertamente reforzado, desde el punto de vista subjetivo, el control contable de las cuentas públicas.<sup>34</sup>

La estructura propuesta para el Tribunal de Cuentas<sup>35</sup> era de un Presidente, cinco Contadores Mayores, un Secretario y quince Contadores de cada clase, no pudiendo pasar de 45. Este número era excesivo y cuadruplicaba el número de contadores anteriores a 1813, debido a que las cuentas no se tomaban eficazmente desde 1808, y también, a la supresión de las Direcciones y Contadurías Generales de Rentas.

En el periodo que transcurre entre 1814 y 1820, se produce una vuelta al periodo absolutista. Los Ministerios se sustituyen por Secretarías de Estado. Se restaura la Inquisición, y se suprimen el Consejo de Estado y el Tribunal Supremo.

El 11 de agosto de 1814, se dicta el Real Decreto por el que “se establece que el Tribunal de Cuentas sea la Sala quinta del Consejo de Hacienda” y se ordena que se desarrolle un nuevo reglamento.

Según afirma Palao Taboada, con el advenimiento del Estado constitucional, los tribunales de cuentas se van a ir desvinculando del Rey y de la Administración y aproximándose al parlamento siguiendo en paralelo el sentido conservador o progresista de cada periodo constitucional. El primer constitucionalismo español

---

<sup>34</sup>VACAS GARCÍA-ALÓS, Luis. “La Influencia de la Constitución de 1812 en el Control de las Cuentas Públicas”, p. 386.

<sup>35</sup> Yolanda Gómez, comenta que la obligación de la Contaduría —que ha llegado hasta nuestros días— de elaborar y presentar a las Cortes el finiquito de las cuentas anuales para su aprobación y que, la Contaduría Mayor debía presentar anualmente a las Cortes «todas las cuentas del año próximo anterior, de que haya dado finiquito, acompañando los estados generales y particulares que haya formado, y cuantas observaciones tenga por oportunas, conservando en su oficina los comprobantes, no sólo a disposición de las Cortes, sino de cualquiera de los Diputados que quiera examinarlos» .

recogió esta institución ya entonces tradicional y así, el Estatuto de Bayona<sup>36</sup> establecería en su artículo 122 que "un Tribunal de Contaduría General examinará y fenecerá las cuentas de todos los que deban rendirlas" y la Constitución de Cádiz de 1812 señalaría en su artículo 350 que "para el examen de todas las cuentas de caudales públicos habrá una Contaduría Mayor de Cuentas, que se organizará por una ley especial".

En dicho ordenamiento se sustituye el antiguo concepto de rendición de cuentas al Rey, por el de rendición de cuentas al Pueblo, definitivo titular de la soberanía.

Posteriormente, la Real Orden de 1816, reguladora del Tribunal de la Contaduría, la de 1820, reguladora de la Contaduría Mayor de Cuentas y la de 1828 reguladora del Tribunal Mayor de Cuentas se caracterizaron por mantener su sometimiento y dependencia del Poder Ejecutivo.<sup>37</sup> Las Constituciones de 1837 y de 1845 no incluyeron referencia expresa alguna a esta institución.

La Constitución de Cádiz tuvo vigencia parcial en México, González Domínguez, expresa que la Constitución política de la monarquía española, publicada en 1812, fue abolida en el mismo año y restablecida en 1820, la forma de gobierno que proponía era una monarquía moderada hereditaria. La religión católica como religión del estado. El poder estaría dividido entre el rey, el rey y las Cortes, y distintos tribunales. Solo consagraba expresamente el respeto a la propiedad privada.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup>Yolanda Gómez, afirma que el Estatuto de Bayona, de 6 de julio de 1808, constituye el hito histórico que marca el final de una época y el comienzo del constitucionalismo español, pese a no ser considerado como una verdadera Constitución, ya que en sus artículos. 84 y 122 se recoge la obligación de rendir cuentas y establece el mismo art. 122, que los miembros del Tribunal serán nombrados por el Rey.

<sup>37</sup>Al depender el Tribunal Mayor de Cuentas, del Ministerio del Despacho de Hacienda, no era independiente frente al Ejecutivo. Ello a pesar de que su competencia privativa se extendía cualquiera que sea el fuero o consideración que tuvieran las personas y corporaciones que manejaran caudales o efectos de la Real Hacienda.

<sup>38</sup> GONZÁLEZ DOMÍNGUEZ, María del Refugio, *Historia del Derecho Mexicano*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 53.

En el Real Decreto, de 20 de marzo de 1820, se dispuso que la Contaduría Mayor de Cuentas elaborase la Instrucción prevista en el Decreto de Cortes de Cádiz, de 7 de agosto de 1813, a la vez que eran repuestos en sus cargos los Contadores Mayores nombrados en el primer período constitucional. Otra Real Orden, de 5 de mayo de 1820, cesa en sus funciones al Tribunal de la Cámara de Comptos de Navarra así como las instituciones contables de la Corona de Aragón heredadas del Antiguo Régimen. Finalmente, un Real Decreto, de 30 de junio de 1820, aprueba la esperada Instrucción de la Contaduría Mayor de Cuentas, a manera de reglamento del citado Decreto, de 7 de agosto de 1813. Ha sido considerado como el primer reglamento orgánico del Tribunal de Cuentas.

Posteriormente, la Real Cédula de 10 de noviembre de 1828 crea una institución a la que se denomina Tribunal Mayor de Cuentas, y en la que se unifican las facultades, fiscalizadoras y judiciales, que hasta entonces eran propias de la Contaduría Mayor de Cuentas y de su Tribunal (que provenía del Tribunal de Oidores), encuadrados en el Consejo de Hacienda, y recoge formalmente sus dos funciones: revisora y judicial. Con todo, el Tribunal aparece configurado en esta disposición como un órgano administrativo dependiente del Ministerio del Despacho de Hacienda y en el artículo 3º, establece que tenía los dos conceptos de autoridad gubernativa y judicial.

La Real Cédula de 1828 establece sanciones, no sólo pecuniarias, sino también personales, para todos aquellos que estando obligados a rendir cuentas no lo hicieran o lo llevaran a cabo con defectos apreciables aunque no constitutivos de delito. El establecimiento de estas penas o sanciones consolida las opiniones favorables a la existencia de una función judicial de esta institución y resulta uno de sus aspectos más controvertidos en la actualidad.

En el año 1851 se crea el Tribunal de Cuentas, primera institución cuya única misión es la fiscalización financiera de la Administración Pública.

Durante el régimen establecido en la Constitución de 1845, se aprobó la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1851. Dicha ley atribuye la fiscalización financiera de la Administración Pública y da a la institución la denominación que hoy perdura y refuerza la prerrogativa del Poder Ejecutivo en el nombramiento de sus cargos.

Por su parte, la Constitución de 1869, establece la obligación del Gobierno de presentar, al mismo tiempo que los Presupuestos, el balance del último ejercicio, con arreglo a la ley 51; quedando consagrada constitucionalmente la figura del Tribunal de Cuentas del Reino en el art. 58.8 del mismo texto fundamental, que fue origen y causa de la promulgación de la Ley, de 25 de julio de 1870, determinando que los proyectos de la Administración de la Hacienda y del Tribunal de Cuentas del Reino rijan desde luego como leyes del Estado, Cabe señalar, que los datos que aporta Colmenero es que el año de 1870 se crea el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública que integra tanto las funciones de control externo como las de control interno del Sector Público<sup>39</sup>.

Las funciones de contabilidad, presupuestación y fiscalización previa de la gestión económico-financiera del Estado (ingresos y gastos) dan lugar en el siglo XIX al nacimiento de la Intervención General y de la Administración del Estado, órgano de control interno y del que dependieron la gestión contable y presupuestaria del Estado, dependiente del Ministerio de Hacienda. Este control interno ha evolucionado atendiendo a las nuevas realidades y necesidades económicas, de tal forma que en la actualidad, las tareas de contabilidad y de presupuestación se han encomendado a Direcciones Generales distintas del Departamento de Hacienda, mientras que la Intervención General de la Administración del Estado extiende su control, aunque con carácter interno, a una gran parte importante del sector público español, constituida fundamentalmente por las distintas manifestaciones de actividad económica vinculada al Gobierno central y, en

---

<sup>39</sup> La Constitución Española de 1869 se encuentra disponible en la página web del Congreso de Diputados, en [http://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/1869\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/1869_cd.pdf)

algunos casos, a las Administraciones local y autonómica, cuando éstas reciben ayuda del Estado.

El 8 de Noviembre de 1871 por Real Decreto se “Aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas del Reino”. En su artículo 142 menciona que está pendiente la revisión de las cuentas del periodo 1829-1870, reconociendo la dificultad de la misma, ya que algunos de los que pudieran haber incurrido en alcances están muertos.

En 1873, se proclama la Primera República. El 24 de Abril de dicho año, se produce la "Supresión del Cuerpo de Inspectores: visitas de inspección", facultad ejercida de forma duplicada por los Fiscales de Hacienda y del Tribunal de Cuentas.

El 29 de agosto de 1893 se dicta un Real Decreto por el que se da una nueva organización al Tribunal de Cuentas del Reino, con el establecimiento de dos salas: una de los asuntos de la Península y otra de Ultramar. Se atribuyen las funciones de Presidente de la Sala de Ultramar al Ministro del Tribunal de Cuentas que reúna mayor antigüedad, y las de Fiscal al Abogado Decano.

El 16 de julio de 1895 por Real Decreto se establece que el Tribunal de Cuentas del Reino se componga de tres Salas, dos de contabilidad para la península y una para Ultramar. Sin embargo, en los presupuestos generales de 1896, dada la penuria económica por la que atraviesa el país, sólo aparecen contemplados seis Ministros, de los cuales uno de ellos ejercía como Presidente, un Fiscal y un Abogado Fiscal. Estos recortes presupuestarios en las dotaciones de las plantillas los había en casi todos los organismos, y no indican que el Tribunal de Cuentas estuviera perdiendo influencia dentro de su ámbito.

Siendo rey Alfonso XIII, por Real Decreto se publica el “Reglamento Orgánico del Tribunal de Cuentas del Reino de 3 de Octubre de 1911”. En este periodo se

presupuestan un Presidente, seis Ministros, un Fiscal, y los Comisionados que sustituyen a los Tenientes Contadores antiguos y tienen la capacidad de instruir expedientes y ejecutar sentencias.

BonellColmenero señala en su obra<sup>40</sup> que durante una etapa de la historia económico-financiera de España, estuvieron reunidos en una sola institución los órganos de control interno y externo. Fue en el año 1924, con el Estatuto de 19 de junio, cuando se creó el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, que pasó a realizar, con carácter único, todas las funciones de control, sin distinción de previa o “a posteriori”, de las Administraciones Públicas. Coincide la etapa del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública con la dictadura del General Primo de Rivera. Proclamada la II República se restablece de nuevo la situación anterior y el Tribunal de Cuentas recupera su característica de órgano de control externo y “a posteriori”, pero dependiente de las Cortes.

Yolanda Gómez, afirma que el 13 de septiembre de 1923, el General Primo de Rivera, Capitán General de Cataluña, dio un golpe de Estado que fue aceptado por Alfonso XIII, quien entregó plenos poderes al General. El Real Decreto de 19 de junio de 1924 —bajo el Directorio Militar de Primo de Rivera— creó el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, y se aprobó, el 3 de marzo de 1925, su Reglamento. El nuevo Tribunal Supremo de la Hacienda Pública se definía, en la norma de origen, como el «organismo superior fiscal de la Nación en el orden económico» (art. 1) y asumió las facultades tanto del Tribunal de Cuentas como de la Intervención General de la Administración del Estado<sup>41</sup>.

Dicho Tribunal contaba, por tanto, con funciones fiscalizadoras y funciones jurisdiccionales, siendo su jurisdicción, según señalaba el art. 2.c), «especial y privativa».

---

<sup>40</sup> BONELL, *El Tribunal de Cuentas*, ob. Cit. p. 6.

<sup>41</sup> GÓMEZ, Yolanda, *El tribunal de cuentas, el control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, Madrid: Marcial Pons, 2001, p. 44.

Al Tribunal Supremo de la Hacienda Pública le eran reconocidas competencias de gran relevancia para el control del Poder Ejecutivo, como la de emitir su juicio, antes de que fueran ejecutivas, sobre las resoluciones ministeriales que afectaran a modificación o exención de los tributos votados por las Cortes o al establecimiento de otros nuevos y que se dictaran haciendo uso de autorizaciones legislativas (art. 4.8). Igualmente, poseía la competencia para asesorar a las Cortes de la Nación en materia financiera (art. 2.c)<sup>42</sup>.

La Constitución de 1931 estableció el Tribunal de Cuentas de la República como órgano fiscalizador de la gestión económica pública, en su artículo 109 establece: "las cuentas se rendirán anualmente y serán censuradas por el Tribunal de Cuentas de la República que informará a la Cortes de cualquier infracción". En su art. 109 establece: "las cuentas se rendirán anualmente y serán censuradas por el Tribunal de Cuentas de la República que informará a la Cortes de cualquier infracción", aprobándose su Ley Orgánica en 1934.

En la Ley Orgánica de 24 de junio de 1934, el Artículo 1º establece que el Tribunal de Cuentas de la República era el órgano con jurisdicción especial y privativa, y con categoría de Supremo, teniendo a su cargo la fiscalización de la gestión económica pública. El Artículo 3º establece la intervención de las Cortes en el nombramiento de los miembros del Tribunal y en su cese y es el Artículo 2º del Reglamento el que declara que el Tribunal de Cuentas es independiente del poder ejecutivo.

Con posterioridad a la guerra civil se restablece el Tribunal de Cuentas, bajo el nombre de Tribunal de Cuentas del Reino, que depende prácticamente del Jefe del Estado. En la Ley de 13 de diciembre de 1953, modificada por la de 23 de diciembre de 1961, se define a la Institución como el órgano superior de control externo del Estado, asignándole la función principal de informar al Jefe del Estado

---

<sup>42</sup>GÓMEZ, Yolanda, *El tribunal de cuentas, el control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, ob, cit, p. 45.

y a las Cortes de la fiscalización económica de los hechos realizados en la ejecución de la Ley de Presupuestos y en las leyes con carácter fiscal (Artículos 1 y 17 de la Ley). Además de la función fiscal, el Tribunal de Cuentas del Reino desarrollaría una función jurisdiccional, consistente en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado y del examen del fallo de las demás Cuentas Públicas, conocimiento y resolución de expedientes administrativo-judiciales de “alcance”, “reintegro” y los de “cancelación de finanzas” de los funcionarios públicos. El nombramiento de los altos cargos del Tribunal de Cuentas se hacía por el Jefe del Estado.

La Constitución de 1978, en el capítulo correspondiente a los derechos de los ciudadanos establece la siguiente afirmación “el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficacia y economía”.

La vigente Constitución española de 1978 regula el Tribunal de Cuentas en dos artículos, el 136 y el 153, que a continuación se transcriben:

#### Artículo 136

1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.

Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.



El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.

4. Una Ley Orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

#### Artículo 153

El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.

b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.

c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.

d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.

Cabe destacar que la actividad del Tribunal de Cuentas, en su carácter fiscalizador, se va a referir no sólo a la verificación contable, sino, además, a la

gestión económica y financiera de todo el sector público, en base a criterios de legalidad y de economía.

El Tribunal de Cuentas depende de las Cortes, sin embargo, es independiente en el ejercicio de sus funciones. Tiene su “propia jurisdicción”, que pasa de ser una competencia de actuación de carácter jurídico administrativo, a un auténtico orden jurisdiccional, equiparable al civil, penal, social o contencioso-administrativo, de tal forma que las sentencias dictadas por el Tribunal en segunda instancia, sólo son apelables ante el Tribunal Supremo en casación o recurso especial de revisión.

Una vez realizado el análisis de la evolución histórica del Tribunal de Cuentas de España, notamos dentro de los aspectos trascendentales, la idea de rendir cuentas a las Cortes y no al Rey, concepto que ha evolucionado por el de rendir cuentas al pueblo o a los ciudadanos quienes son los que contribuyen con sus impuestos a la integración del gasto público. Además por el ser el pueblo el titular de la soberanía, concepto democrático que prevalece hasta nuestros días.

Asimismo, se precisan los antecedentes de cuando los gobernados en España, solicitan información acerca del destino de los recursos, de la creación del Tribunal de Cuentas, así como de la transparencia y la rendición de cuentas, conceptos vinculados a Estados democráticos.

Es importante destacar, que la Entidad de Fiscalización Superior de México adopta un modelo de control externo o a posteriori, es un órgano técnico de la Cámara de Diputados sin carácter judicial y a lo largo de su historia ha buscado la independencia de los servidores públicos que en ella laboran con los de los entes auditados, aun cuando como precisaremos en capítulos posteriores no es totalmente independiente en las acciones derivadas de su revisión, ya que muchas veces realiza promociones ante dependencias del Ejecutivo, lo cual no garantiza su eficacia.

## **2.2 Antecedentes históricos del control externo en México**

Los antecedentes del control del gasto en nuestro país los encontramos desde la época prehispánica en la que el Cihuacóatl, era la autoridad fiscal y cuidaba del buen uso de los tributos que integraban la hacienda pública.

Durante la época colonial hasta 1562, el Consejo de Hacienda se encargó de lo relacionado con los recursos públicos de la Nueva España; después, éste fue sustituido por el Consejo de Indias. En esta etapa el contador, el tesorero, el factor y el veedor eran responsables de las cuentas.

En el siglo XVII se crean los Tribunales de Cuentas a través de las Ordenanzas del 24 de agosto emitidas por Felipe III. Dentro de las atribuciones de este Tribunal se encontraba la de tomar cuentas y extender finiquitos a los oficiales reales, tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y cogedores de cuentas.

Es de hacer notar, que los antecedentes relacionados con las constituciones vigentes en México se elaboran considerando expresamente lo dispuesto por textos constitucionales y comentarios de abogado e historiador mexicano Emilio Rabasa<sup>43</sup>.

### **2.2.1 Constitución Política de la Monarquía Española del 28 de marzo de 1812**

Se trata de la Constitución promulgada por las Cortes de Cádiz en la fecha arriba mencionada en su intento por renovar las estructuras de la organización política de España, y mantener la unidad fundamental del país, invadido entonces por Napoleón, quien había hecho preso al rey español.

---

<sup>43</sup>RABASA MISHKIN, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas, México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.

Las Cortes Generales y Extraordinarias comenzaron a sesionar el 24 de septiembre de 1810 haciendo una declaración solemne de hallarse legítimamente reunidas y de residir en ellas la más amplia soberanía, erigiéndose como la máxima autoridad en todo el imperio. Estas Cortes estuvieron sesionando hasta el 24 de septiembre de 1813 y produjeron una vasta obra legislativa comprensiva de todos los campos de la administración incluyendo la materia militar, pues eran ellas las que dirigían la lucha armada contra Napoleón. Su obra cumbre fue la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

Estas Cortes y su obra, son de importancia para México, no sólo por haber estado representado en ellas con un buen número de diputados, sino porque sus disposiciones estuvieron en vigor en nuestro país inclusive mucho más allá de consumada la independencia, como sucedió con las leyes expedidas para la administración de justicia de 9 de octubre de 1812, o la de 24 de marzo de 1813 sobre responsabilidad de funcionarios.

La Constitución de 1812 es un texto muy extenso, pues además de su vasto discurso preliminar dedicado a justificar la obra de reforma emprendida por aquella asamblea, consta de 384 artículos divididos en nueve títulos y éstos en sendos capítulos. Contiene las dos partes clásicas de toda constitución, una dogmática y otra orgánica. La parte dogmática está integrada por las diversas declaraciones solemnes o principios fundamentales de la convivencia política y social de la comunidad, pero no contiene ninguna declaración de derechos del hombre y del ciudadano, como se pensaría de rigor, sino que estos derechos se reconocen de antemano y se van insertando a lo largo de todo el texto, sin el propósito de enumerarlos todos. La parte orgánica contiene la estructura y reglamentación fundamental o de principios relativos al poder público, dividido en poder legislativo, ejecutivo y judicial. Esta parte representa el centro y el cuerpo más extenso de la Constitución, que concluye con las provisiones generales acerca de su observancia y el sistema de reformas a la propia Carta fundamental.

La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz promulgada en 1812, establecía en su artículo 131 que era facultad de las Cortes: fijar los gastos de la Administración Pública, establecer anualmente las contribuciones e impuestos, examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos, hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos, como se indica a continuación:

“Artículo 131. Las facultades de las Cortes son:

9ª Decretar la creación y supresión de contribuciones e impuestos.

14ª Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la Nación.

15ª Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.

16ª Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.

25ª Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos.”

Esa misma Constitución establecía que en cada provincia habría una Diputación llamada Provincial, cada provincia estaría presidida por un jefe superior que sería nombrado por el Rey. Cada una de las Diputaciones se encargaría de promover la prosperidad de la provincia. Asimismo, se establece en el artículo 335 de la mencionada Constitución, que esas Diputaciones intervendrían en la aprobación del repartimiento hecho a los pueblos, de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia y velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, así como examinar sus cuentas para que, con su visto bueno, recayera la

aprobación superior cuidando de que en todo se observaran las Leyes y Reglamentos.

Además, se establecía que para que las Cortes pudieran fijar los gastos en todos los ramos del servicio público y las contribuciones que debieran cubrirlos, el Secretario del Despacho de Hacienda, tenía la facultad de presentar un presupuesto general una vez que hubiera recogido de cada uno de los demás Secretarios del Despacho el respectivo a su ramo. Asimismo, se proponía que hubiera una sola para toda la Nación, a la que le tocaría disponer de todos los productos de cualquier renta destinada al servicio del Estado y para que ésta llevara su cuenta con pureza y honestidad, el cargo y la data debían ser intervenidos respectivamente por las Contadurías de Valores y de Distribución de Renta Pública, mientras que una instrucción particular arreglaría estas oficinas y para el examen de todas las cuentas de los caudales públicos se erigiría una Contaduría Mayor de Cuentas, misma que se organizaría por una Ley especial.

En ella se encuentra el primer antecedente constitucional de la facultad de las diputaciones para examinar las cuentas provenientes de la inversión de los fondos públicos y las contribuciones que debían de cobrarse, al establecer en sus artículos 335 y 341, lo siguiente:

“Artículo 335. Tocaré a estas diputaciones... aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia; velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que, con su visto bueno, recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo momento se observen las Leyes y Reglamentos.

Artículo 341. Para que las Cortes puedan fijar los gastos de todos los ramos del servicio público y las contribuciones que deben cobrarles, el Secretario del Despacho de Hacienda los presentará luego que estén reunidos al

presupuesto general de los que estime precisos recogiendo de cada uno de los demás secretarios del despacho, el respectivo a su ramo”.

### **2.2.2 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.<sup>44</sup>**

Durante la insurgencia, no sólo se trató de dominar militarmente la situación. Fue tarea también y sin duda de mayor trascendencia proveer un fundamento jurídico y político al movimiento.

Tal fue la preocupación del cura Don José María Morelos y Pavón, quien para ello, convocó e instaló en la ciudad de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, al que se conoce como Congreso de Anáhuac.

El Congreso declaró la independencia de América Septentrional, la abolición de la esclavitud y proclamó la necesidad de formular una constitución que estableciera que la soberanía dimanaba del pueblo.

Acosado por las tropas realistas, el Congreso tuvo que trasladarse a Apatzingán. Ahí el 22 de octubre de 1814, emitió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, primer texto que, aun cuando no llegó a entrar en vigor por la lucha que se libraba, fija ya en su parte orgánica, destinada a la estructuración de los órganos del poder público el principio de la soberanía popular, entendiéndola como una facultad de dictar leyes y establecer una forma de gobierno.

Inspirándose en las ideas de los enciclopedistas y en especial de Montesquieu respecto de la división de los poderes gubernamentales, el Decreto Constitucional adoptó la representación política como sistema y localizó el ejercicio de la soberanía en la representación nacional formada por los diputados. Reconoció el

---

<sup>44</sup> Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, México, Museo de las Constituciones de México.

sistema de división de poderes, la residencia del legislativo en el Supremo Congreso Mexicano, el ejecutivo en el Supremo Gobierno y el judicial en el Supremo Tribunal.

En relación al ejecutivo, alejó el sistema unipersonal y adoptó el de un órgano colegiado compuesto de tres personas iguales en autoridad, que alternarían su ejercicio en la Presidencia por cuatrimestres y se renovarían uno anualmente, previniendo respecto a ellos, en cierta forma, la prohibición de su reelección.

En este ordenamiento, conocido comúnmente como “Constitución de Apatzingán”, se encuentra el primer antecedente constitucional mexicano de la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo, ya que establece en el Capítulo VIII, Artículo 114, lo siguiente:

“Capítulo VIII. De las atribuciones del Supremo Congreso.

Al Supremo Congreso pertenecen exclusivamente...

Artículo 114. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública...”

Desde esta primera Constitución del Estado Mexicano, todas las leyes fundamentales de la República hasta la actual, encargan a los órganos de representación popular la aprobación del ejercicio del gasto público.

Desde el primer informe de la situación de la Hacienda Pública, formulado por la Junta Provisional Gubernativa (que se formó de acuerdo con los puntos 6 y 7 de los tratados de Córdoba) que se presentó en la Memoria del 28 de febrero de 1822 al Congreso hasta el diagnóstico de la situación prevaleciente en 1883. Se tiene un panorama de la difícil situación de la Hacienda Pública durante ese periodo.



En los informes y manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo se indica “quedó el Imperio, al disolverse el antiguo Gobierno, sin erario, obstruidas las fuentes de la riqueza pública, alterados los rumbos todos los giros; extraviada la opinión de millares de puntos; recargados los pueblos de contribuciones gravísimas, y acostumbrados de consiguiente, a defraudarlas; sin ningún sistema de hacienda ni administración; sin seguridad de la adhesión o aversión de los empleados públicos; sin poder continuar los antiguos impuestos por ruinosos, mal combinados y contrarios a la opinión e interés general; pero sin poder tampoco suprimirlos del todo, por no haber con qué acudir a los gastos civiles que con la independencia debieron aumentarse; y en fin, sin poder pensar en contribuciones directas, por no poderse sistematizar todavía, ni estar los pueblos en disposición de recibirlas; la renta del tabaco, la más valiosa y productiva en el sistema antiguo, cargada de deudas económicas, sin existencia de consideración que poder realizar, sin materias primas que dedicar al laborío; en una palabra, sin arbitrio para volver a ser lo que antes fuera”.

Las condiciones de la Hacienda Pública eran desalentadoras para la población, pues todas las rentas fueron gravadas hasta el 87% y aun el 94% de sus ingresos, no siendo menores otros compromisos de distintas fuentes de recursos; se debían elevadas sumas de dinero a instituciones de crédito, hipotecados edificios y propiedades de la Nación y sin esperanza alguna de superar un déficit que alcanzaba a los 23 millones de pesos, el mayor que hasta entonces se había tenido.

El 25 de octubre de 1821, a un mes escaso de la consumación de la independencia mexicana, se creó la Junta de Crédito Público, cuya función era dictaminar los créditos que la nación debería reconocer. A tal efecto, tuvo que reunir y clasificar los documentos, escrituras y comprobantes relativos. Para Presidente de dicha Junta se nombró a Don José Alejo Alegría, Contador Decano de la Contaduría Mayor de Cuentas, y a su propuesta se aprobó el nombramiento

para vocales de la misma, en favor de Don Felipe Santiago Sáenz, Don Ildefonso Maniau, Don Ignacio Nájera y Don Fernando Navarro, quien debería fungir como Secretario.

### **2.2.3 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824**

Se trata de la primera Constitución Federal de México. Fue elaborada por el llamado segundo Congreso Constituyente Mexicano y promulgada el 4 de octubre de 1824, dos días después de haber sido declarado Don Guadalupe Victoria primer presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

En el contexto histórico de aquel entonces, esta constitución se nos muestra como un complemento y desarrollo del Acta Constitutiva o Pacto de Unión del 31 de enero de 1824, cuyos principios debía respetar y daba por definitivamente establecidos, ya que ni siquiera los vuelve a tratar, como sucede con el principio de la soberanía nacional o con el principio de que los Estados miembros de la Unión eran soberanos, libres e independientes en su régimen interior.

La distribución de las materias en este texto sigue en sus 171 artículos el modelo que para entonces ya es clásico. Podemos distinguir la parte orgánica, dedicada a la división de los poderes públicos con los señalamientos precisos relativos a su organización y funcionamiento. Contiene además un breve preámbulo y un título relativo a la observancia, reforma y juramento de la propia constitución; está dividida en títulos, secciones y artículos.

En el preámbulo se invoca a Dios Todopoderoso, como autor y supremo legislador de la sociedad y se dice que el congreso constituyente desempeñando los deberes que le han impuesto sus comitentes viene a decretar la constitución referida.

La parte dogmática carece de la clásica declaración de derechos del hombre y del ciudadano y no incluye todos los principios dogmáticos que eran de rigor. El título I, que consta de tan sólo tres artículos, se refiere, en el primero, a la libertad e independencia de la nación mexicana; en el segundo, al territorio; y en el tercero se hace la declaración de que la religión sería perpetuamente la católica, apostólica, romana, prohibiéndose el ejercicio de cualquier otra.

Por su parte el título II hace referencia a la forma de república representativa y popular que adoptará la nación mexicana; a las partes integrantes de la federación, así como al principio relativo a la división del poder público en sus tres ramas clásicas: legislativo, ejecutivo y judicial.

La explicación de la voluntaria omisión de la declaración de derechos es muy sencilla, ya que a través de las discusiones del texto de la constitución podemos percibir que tal declaración fue considerada como materia propia de las legislaturas locales, las cuales, en efecto, sí se ocuparon de manera expresa y detallada de esta materia. Únicamente se menciona la libertad de imprenta o libertad de expresión, pero para asegurar que los poderes federales especialmente velarían por su respeto y porque jamás se limitara, ya que figura entre los puntos que no podrían ser reformados nunca.

La parte orgánica abarca los títulos III, IV, V, que están consagrados a la organización y funcionamiento de los poderes federales; y el título VI, que está dedicado a la organización y funcionamiento de los poderes de los Estados miembros de la Unión mexicana.

El título III, desde el artículo 7º al 73, se ocupa el poder legislativo federal, el cual se deposita en un Congreso General, dividido en dos cámaras: diputados y senadores. La cámara de diputados estaba compuesta por representantes elegidos por los ciudadanos de los Estados, del Distrito y de los Territorios

Federales. La cámara de senadores, en cambio estaba compuesta por dos representantes elegidos por las propias legislaturas de dichos Estados.

El título IV, que va del artículo 74 al 122, habla del poder ejecutivo. Este fue uno de los puntos que mayores desvelos y debates produjo. El problema de si debía ser unipersonal o colegiado se planteó ya desde el momento en que se puso a discutir esta misma materia por el Proyecto del Acta Constitutiva y se resolvió finalmente que fuera unipersonal, si bien además del presidente habría un vicepresidente. “El prolongado debate se debió tanto a fundamentaciones doctrinales, como a la conveniencia política de aquel entonces, cuando dicho poder descansaba provisionalmente en un triunvirato, como se sabe. En esta materia llama la atención la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, ya que se sigue casi al pie de la letra lo relativo a las prerrogativas, atribuciones, facultades y restricciones que se le reconocían al rey español, cuyo nombre ahora se cambia por el de presidente. Se configura un ejecutivo fuerte, pero limitado constitucionalmente y muy vigilado por el Congreso General y por la figura del Consejo de Gobierno, que actuará durante los recesos de aquél. El presidente y el vicepresidente serán responsables directamente ante el Congreso, quien además intervendrá, sobre la lista de nombres que hayan sido remitidos, por las legislaturas estatales, en el proceso de nombramiento de ambos mandatarios, en el cual no participaba la población.

Bajo este mismo título IV está la sección quinta consagrada al mencionado Consejo de Gobierno, el cual funcionaría únicamente durante los recesos del propio Congreso General. Este organismo estaría compuesto por la mitad de los senadores, uno precisamente por cada Estado, y sería presidido por el vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos. Podemos señalar entre sus funciones la de vigilar la puntual observancia de la constitución y de todo el orden legal establecido y la de emitir dictámenes en cuestiones de interés general. Tenía facultades para instruir expedientes de responsabilidad y para, con tal motivo,

convocar a congreso extraordinario. Se trata de un reflejo de la diputación Permanente de Cortes de la Constitución de 1812.

Asimismo, bajo este mismo título IV se encuentra la regulación correspondiente al despacho de los negocios de gobierno a través del número de secretarías que el congreso determine por una ley. Sus titulares debían refrendar con su firma los actos del presidente que correspondieran a su secretaría y ser corresponsables de los actos de éste que contravinieran la Constitución, el Acta Constitutiva, las leyes o las Constituciones de los Estados y que correspondieran al ramo concreto de cada uno de los secretarios.

El último título, el VII, que va desde el artículo 163 al 171, se ocupa de la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y del Acta Constitutiva. En cuanto a su observancia, se decreta la obligación de todo funcionario público de prestar juramento de cumplir y hacer cumplir la Constitución.

Como se desprende, en esta Constitución se encuentra el segundo antecedente constitucional mexicano de que es el Congreso el encargado de revisar la cuenta pública que presente el Poder Ejecutivo, al establecer en su artículo 50 como facultades exclusivas del Congreso General la de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno”.

Al mes siguiente de haber entrado en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo Presidente del Congreso Constituyente Valentín Gómez Farías y Secretario del mismo José María Izazaga, se publicó la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, dada a conocer en Decreto del 16 de noviembre de 1824, señalado con el número 437.

Con esta ley se extingue el Tribunal de Cuentas y se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados y con la misión

de efectuar el examen de glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público.

Actualmente, aun cuando ha cambiado de denominación, el órgano técnico de la Cámara de Diputados sigue dependiendo de la Cámara de Diputados.

La Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, otorgó a la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados, la estructura, atribuciones y características que se fijan en sus artículos 42 y 51, que a la letra decían:

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.

43. Esta Contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados.

44. La Cámara ejercerá esta inspección por medio de una comisión que será permanente aun por el tiempo del receso de la Cámara, y a ella tocará examinar los presupuestos y la memoria del Secretario del Despacho de Hacienda.

45. La Contaduría se dividirá en dos secciones, de Hacienda y de Crédito Público, y cada sección estará a cargo de un Contador Mayor.

46. El nombramiento de estos dos jefes se hará por la Cámara a pluralidad absoluta de votos.

47. El de los demás empleados de la Contaduría se hará por la misma Cámara a propuestas en terna del respectivo Contador, informada por la comisión.

48. Los empleados de otros ramos o en militares vivos o retirados, atendiendo a la mejor aptitud, y mayor economía de la hacienda.

49. Luego que sean elegidos los contadores, formarán a la mayor brevedad el reglamento de la Oficina, que con el informe de la comisión se pasará a la Cámara de Diputados.

50. La memoria del ramo de hacienda debe comprender extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la Tesorería General, comisarías y administraciones de rentas.

51. La del Crédito Público debe comprender con la misma exactitud, claridad y comprobación el estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubieren satisfecho, y lo demás que sea conveniente al objeto de su instituto.

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

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

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

#### **2.2.4 Leyes Constitucionales, de 29 de diciembre de 1836**

Conocida también como la “Constitución de las Siete Leyes” por estar dividida en siete estatutos, esta Ley Fundamental de carácter centralista, fue expedida en la Ciudad de México, el 29 de diciembre de 1836.

En el preámbulo se invoca a Dios Todopoderoso como trino y uno, por quien los hombres están destinados a formar sociedades y se conservan las que forman y se indica que los representantes de la nación mexicana, delegados por ella para constituirla del modo que entiendan ser más conducente a su felicidad, reunidos al efecto en congreso general decretan dichas leyes.

La primera ley se refiere a los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República.

La segunda a la organización de un supremo poder conservador, el cual tenía asignadas atribuciones muy trascendentes, en virtud de que podía declarar la nulidad de una ley o decreto, cuando eran contrarios a artículo expreso de la Constitución; declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo cuando fueron contrarios a la Constitución; declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República; declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia; calificar las elecciones de los senadores, etc.

Cabe destacar, que dicho poder era responsable de sus operaciones sólo ante Dios y la opinión pública y sus miembros en ningún caso podrían ser juzgados y reconvenidos por sus opiniones.



La tercera ley denominada “Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes”, establecía en su artículo 1º que el ejercicio del Poder Legislativo, se depositaba en el Congreso General de la Nación, el cual estaba compuesto por dos Cámaras.

En el artículo 14, relativo a las sesiones del Congreso, se señaló que el mismo sesionaría en dos periodos. En el segundo, el Congreso se ocupaba exclusivamente de examinar y aprobar el presupuesto del año siguiente, así como de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectivo al año penúltimo.

Sin embargo, en el artículo 52, fracciones I y II relativo a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se incluía la de vigilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las Oficinas Generales de Hacienda. Asimismo, indicaba que una ley secundaria detallaría el modo y términos en que la Comisión Inspectora debía desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijaron, y nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.

En la cuarta ley, se organiza el Supremo Poder Ejecutivo, cuyo ejercicio se deposita en un Supremo Magistrado denominado Presidente de la República.

La quinta ley, se refería al Poder Judicial de la República Mexicana, en dicha ley se incluían disposiciones relativas a los Tribunales Superiores de los Departamentos, así como de prevenciones generales sobre la Administración de Justicia en lo civil y en lo criminal.

En la sexta ley, se contienen disposiciones relativas a la división del territorio de la República y Gobierno Interior de sus pueblos, y en la séptima a las variaciones de las leyes constitucionales.

Como podemos observar, en esta ley se encargó la revisión y aprobación de la Cuenta Pública al Congreso, no obstante, que en esta Constitución se instituye expresamente la Comisión Inspectorá de la Cámara de Diputados, a la que estaría adscrita en lo sucesivo la Contaduría Mayor de Hacienda.

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

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

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

### **2.2.5 Bases de Organización Política de la República Mexicana**

Acordadas por la Honorable Junta Nacional Legislativa –establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842-, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Banda Nacional del 14 del mismo mes y año. Se caracteriza porque su forma de gobierno es una República representativa federal; religión católica e intolerancia religiosa; ejecutivo unipersonal, y cinco ministerios;

legislativo bicamaral; judicial: suprema corte de justicia, corte marcial y tribunal para juzgar a los ministros de la suprema corte; garantías individuales: libertad de prensa y opinión, reconocimiento del fuero militar y religioso, inviolabilidad de la propiedad, ciudadanía, condicionada al ingreso anual de 200 pesos y a saber leer y escribir.<sup>45</sup> Estas Bases Orgánicas en su Título IV “Del Poder Legislativo” establecían que éste se depositaba en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y una de senadores, dichas bases en su artículo 66 encomendaron al Congreso entre otras facultades, la de decretar anualmente los gastos que se habían de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que debían cubrirse, así como examinar y aprobar cada año la cuenta general que debía presentar el Ministro de Hacienda por lo respectivo al año anterior.

También en estas bases en el artículo 69 se otorgaba a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y nombrar a sus jefes y empleados, a los cuales daría sus derechos el Presidente de la República.

Cabe señalar, que por decreto del 2 de septiembre de 1846, se extinguió el Tribunal de Revisión de Cuentas y se restablecieron las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, con arreglo a la ley de mayo de 1826 y los reglamentos respectivos.

Mediante decreto del 26 de noviembre de 1853, Santa Anna estableció el Tribunal de Cuentas, que estaría formado por dos salas. En la de primera instancia conocería de los juicios de los tres Contadores Mayores de Hacienda; en la segunda, los otros dos Contadores Mayores y el Magistrado de Hacienda. Dicho decreto fue derogado el 26 de noviembre de 1853.

## **2.2.6 Constitución Política de 1857**

---

<sup>45</sup> GONZÁLEZ DOMÍNGUEZ, María del Refugio, *Historia del Derecho Mexicano*, ob. cit. p. 54.

Decretada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 5 de febrero de 1857, cuyos integrantes fueron llamados por el Plan proclamado en Ayutla el 1º de marzo de 1854, reformado en Acapulco el día 11 del mismo mes y año, por la convocatoria expedida el 17 de octubre de 1855, para constituir a la Nación bajo la forma de República democrática, representativa y popular.

Mario de la Cueva, señala que: “en el seno del constituyente de 56-57 se registraron las más brillantes sesiones de la historia parlamentaria mexicana. La participación de los hombres más significativos del llamado partido liberal, permitió que se plasmaran en el texto de la Constitución de 1857 los principios básicos del liberalismo político y económico, aunque no todos llevados a sus últimas consecuencias por la tesonera actitud de los conservadores y los liberales moderados, que impidieron la realización plena del ideario liberal”.

Por su parte, Tena Ramírez, en su obra denominada “Leyes fundamentales de México” 1808-2005, señala que “El triunfo de la Revolución de Ayutla dio al partido liberal la fuerza suficiente para convocar a un congreso extraordinario cuyo objetivo sería constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular.

La convocatoria del congreso constituyente la hizo don Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855. La asamblea se reunió el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente inició sus sesiones. La composición del congreso mostró la existencia de las dos tendencias para entonces ya clásicas, las cuales claramente definidas lucharían por sus principios hasta el límite de sus fuerzas: la liberal y la conservadora. En medio de ambas se perfilaba una corriente liberal moderada que buscaba mediar entre las dos posiciones extremas<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, México, Porrúa, 2005, p. 177.

En el seno del ala liberal del congreso se encontraban los hombres de la llamada “generación de la reforma”, heredera de los principios de la revolución de la independencia y del pensamiento de Mora y Gómez Farías. Entre ellos debe señalarse, por lo menos, a los siguientes: Ponciano Arriaga, José María del Castillo Velasco, Santos Degollado, Manuel Doblado, Valentín Gómez Farías, Jesús González Ortega, León Guzmán, Benito Juárez, Ignacio de la Llave, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, Vicente Riva Palacio, Ignacio Vallarta, Leandro Valle y Francisco Zarco. Entre los principios que defendieron se encuentran: el sufragio universal; la desaparición de los fueros y privilegios militar y eclesiástico; la igualdad y la libertad humanas; la separación de la iglesia y el Estado; la libertad de conciencia, cultos, enseñanza, pensamiento e imprenta; la libertad de trabajo, industria y comercio; la desamortización de los bienes del clero; la propiedad privada frente a la propiedad corporativa y comunal; el sistema federal; la división de poderes y el instrumento para garantizar el estado de derecho: el juicio de amparo.

La Constitución de 1857 está dividida en títulos, secciones, párrafos y artículos. El título I, sección I es el relativo a los derechos del hombre. En su articulado se consagraban los derechos fundamentales del hombre como base y objeto de las instituciones sociales. Las secciones II y IV estaban consagradas a determinar quiénes eran mexicanos, y la III quiénes extranjeros. En el título II, sección I se fijaba el concepto de soberanía nacional, y en la sección II cuáles eran las partes integrantes de la federación y del territorio nacional. El mismo título II en sus secciones I, II y III con sus respectivos párrafos establecía la división tripartita del poder: legislativo, unicameral; ejecutivo, unipersonal y judicial, depositado en una Corte Suprema de Justicia y los tribunales de Distrito y de Circuito. El título IV era el relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos. El título V establecía las reglas generales para el gobierno de los Estados de la Federación, libres y soberanos. Los títulos VI, VII y VIII hacían referencia a las prevenciones generales, el modo para reformar o adicionar la Constitución y su inviolabilidad, respectivamente.

En esta Constitución se reconocen en forma amplia y pormenorizada los derechos y libertades de la persona humana y el modo de hacerlos efectivos a través del juicio de amparo.

Cabe señalar, que el Juicio de Amparo fue establecido por primera vez en la Constitución de Yucatán de 1841, y después en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Al lado de los derechos individuales se establecieron los principios de la forma federativa de la república; los estados libres, independientes y soberanos estaban facultados para decidir todo lo relativo a su régimen interior. La Constitución de 1857 consagraba la división tripartita del poder, pero el Congreso sería unicameral, por lo demás, el sistema que estableció contemplaba un ejecutivo sin facultad de veto.

El 17 de diciembre Zuloaga se pronunció contra la Constitución sumándose a esta actitud el presidente Comonfort, asumiendo la presidencia Benito Juárez, por ministerio de ley. El periodo comprendido entre esta fecha y el regreso de Juárez a la capital de la República, se conoce como Guerra de Reforma o Guerra de Tres Años. Después de una larga trayectoria por distintos rumbos del país, el gobierno juarista se instaló en Veracruz. Es precisamente en este lugar donde se dictan las principales leyes que son complemento del ideario liberal, las llamadas Leyes de Reforma. El regreso de los liberales a la capital de la República fue sólo el preludio de la Intervención Francesa.

Derrotados los restos del ejército invasor, y muertos los principales dirigentes del II Imperio, se inició el periodo que se conoce como “La restauración de la República”.

Los gobiernos que se sucedieron durante el periodo que va de 1867 a 1910, se dieron cuenta de que la Constitución de 57 requería de algunos ajustes para hacer posible la formación y consolidación de un “estado nacional”. Amén de diversas

reformas que sufrió la Constitución de 57 durante la época del gobierno de Porfirio Díaz, aquí hacemos referencia a tres que eran capitales para lograr dos objetivos: la consolidación de la reforma y el equilibrio de poderes. El primero de estos objetivos se obtuvo elevando, en 1873, a nivel constitucional las llamadas Leyes de Reforma, y el segundo, se obtuvo principalmente, restaurando el Senado y otorgándole facultad de veto al ejecutivo federal, en 1874. Estas reformas se realizaron durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada. De esta manera, se logró que el texto constitucional fuera operativo para iniciar la reconstrucción nacional después del prolongado estado de guerra civil que había sido la tónica durante los primeros cincuenta años de vida independiente.

Tena Ramírez, señala que en “el Constituyente de 56 el dictamen de la Comisión propuso el sistema unicamarista, que suprimía el Senado. En contra presentó un voto particular el diputado Olvera, y Zarco lo fundó con claras razones, distinguiendo el Senado propio del sistema federal, que era el que se proponía, del cuerpo aristocrático que habían fundado las Bases Orgánicas y había perdurado en el sistema mixto del Acta de Reformas. No obstante la distinción tan neta entre las dos clases del Senado, la asamblea se decidió por el unicamarismo por 44 votos por 38, anteriormente llevada de su malquerencia a los Senados más próximos, que habían sido cuerpos de clase con tendencias aristocráticas”<sup>47</sup>.

Sin embargo, la Comisión pretendió suplir, mediante las diputaciones, la función del Senado consistente en representar a las entidades federativas. La diputación de un Estado es el grupo de diputados, elegidos por la población de ese Estado. “Cuando la diputación de un Estado, por unanimidad de sus individuos presente – decía el art. 69 del proyecto-, pidiere que una ley, además de la votación establecida en los artículos anteriores, se vote por diputaciones, se verificará así, y la ley sólo tendrá efecto si fuere aprobada en ambas votaciones”. El precepto servía “para que no se frustrase el objeto de la igual representación de los Estados”,

---

<sup>47</sup>TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, ob. cit. p. 216.

según las palabras del dictamen. Además, mediante un lento y laborioso proceso en la formación de las leyes, el proyecto buscaba enmendar el inconveniente de premura que se atribuía a la institución de la Cámara única.

Fueron los derrotados partidarios del bicammarismo, Olvera y Zarco en especial, en actitud que por incongruente extrañó a Mata, autor del dictamen, quienes consiguieron echar abajo los propósitos de la Comisión, borrando el artículo que se refería a las diputaciones y simplificando el relativo a los trámites de la discusión y votación. Suprimieron así en la Constitución las únicas huellas de bicammarismo y, por la ausencia total del Senado, se creó un sistema federal diferente de su modelo.

De esta manera en el artículo 51 de la Constitución de 1857, se estableció que el ejercicio del Supremo Poder Legislativo se deposita en una Asamblea denominada Congreso de la Unión.

En el artículo 68 se establecía el segundo periodo de sesiones se destinaría 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 presentaba el Ejecutivo.

Dicha Asamblea con fundamento en lo dispuesto en el artículo 72, fracción VII, tenía facultades para aprobar el Presupuesto de los Gastos de la Federación, que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo”.

Posteriormente, “mediante iniciativa de 13 diciembre de 1867 se propuso ante el Congreso de la Unión la reimplantación del Senado. Sin embargo, casi siete años permaneció debatiéndose esta trascendental cuestión, ya que no fue sino hasta el 13 de noviembre de 1874 cuando, satisfechos los requisitos para incorporar la reforma constitucional que tal iniciativa traía necesariamente aparejada a la Ley



Fundamental de la República, se expidió el decreto respectivo, conforme al cual el sistema bicameral debía regir desde el 16 de septiembre del año siguiente (1875). Las razones en favor de la restauración del Senado y las que apoyaban el mantenimiento del unicamarismo repitieron las argumentaciones contrarias que se formularon en el Constituyente de 57 sobre el consabido tópico. La comisión, para dictaminar favorablemente la mencionada iniciativa, fundó su punto de vista, en la doctrina extranjera sustentada a la sazón, invocándose entre otros autores de derecho público, a Laboulaye, Delome, Benjamín Constant y Story, sin haber dejado de referirse a la realidad política mexicana para fundamentar la vuelta al sistema bicameral.

Al distribuir entre las dos Cámaras, por la implantación del bicamarismo en 1874, algunas de las facultades que antes pertenecían a la Cámara única, tocó a la de diputados la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto anual de gastos.

Tena, cuando cita a Rabasa, señala que “Este exclusivismo de la Cámara, inquieta y propensa a la discusión fogosa y a la resolución apasionada, en materia que exige reposo y estudio de detalles, no se encuentra en la Constitución de ninguna de las naciones importantes del Continente... Ignoramos de dónde fue a tomar el legislador mexicano inspiración para este precepto, que es, por otra parte, de una inconsecuencia que raya en la contradicción. No se aviene con la fracción XI del artículo 72, porque el presupuesto de egresos crea y suprime empleos, señala sus dotaciones y las aumenta o disminuye muchas veces, y aquella fracción señala estas atribuciones al Congreso general; de modo que pudiera sostenerse que en el presupuesto anual no puede hacerse modificación con respecto a empleos, lo que sería extravagante, o que todo lo que con relación a ellos contenga debe pasar a la revisión del Senado, lo que sería infringir la fracción VI del inciso a), que es terminante. La otra consecuencia, si no es legal es científica: imponer al Senado la responsabilidad de decretar los impuestos necesarios para cubrir gastos, en cuya adopción no tiene injerencia; lo que vale

tomar parte en la acción legislativa que más lastima a los pueblos, sin tenerla en la que puede aliviarlos; dar su aquiescencia al gasto sin poder hablar de economía<sup>48</sup>.

Continúa diciendo el autor, el Constituyente de Querétaro confirmó el sistema censurado por Rabasa, pues según la primera parte de la fracción IV del artículo 74, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos, lo cual fue reiterado por la reforma constituyente de 1977, en lo que ahora es el primer párrafo de la citada fracción IV del artículo 74.

“No obstante que el presupuesto de gastos que habrá de regir durante todo un año es obra exclusiva de una Cámara, cualquier modificación posterior a dicho presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tiene que ser obra de las dos Cámaras. En efecto, el artículo 126 dispuso que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Este precepto consagra el principio de que todos los gastos públicos tendrán que ajustarse a la norma del presupuesto; regla que sólo tiene como excepción las partidas secretas que, aunque deben constar en el presupuesto, su empleo queda a la discreción del Ejecutivo (artículo 74, fracción IV, inciso tercero); pero establece, además, la intervención de ambas Cámaras en la aprobación de los pagos no incluidos en el presupuesto, cuando habla de que dichos pagos deben estar determinados por la ley posterior: toda ley, como lo hemos visto, es obra del Congreso de la Unión y nunca de una sola Cámara, por ser acto típicamente legislativo”.

### **2.2.7 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1896**

Una vez establecido el sistema de la República, el soberano Congreso Constituyente, dándose cuenta exacta de su representación en la esfera económica, comprendió la necesidad de crear un organismo dependiente de éste, para que desempeñara la delicada misión de velar por los intereses colectivos que

---

<sup>48</sup>TENA RAMÍREZ, *Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, ob. cit. p 365.

forman la Hacienda Pública, a cargo del Ejecutivo y para verificar periódicamente una minuciosa comprobación de los ingresos, egresos y otras operaciones efectuadas en cada ejercicio fiscal. Esta situación motivó a que por decreto del 16 de noviembre de 1824, se estableciera la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados, dicho decreto se originó en base a lo establecido por el artículo 50 fracción VII de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, que en su parte conducente establecía como facultades exclusivas del Congreso General, “Tomar anualmente cuentas al Gobierno”.

Al establecerse la Contaduría Mayor de Hacienda, se hizo necesario el dotarla de los instrumentos mínimos para su eficaz cumplimiento, fue así como el 8 de mayo de 1826 se expidió un decreto sobre la memoria del Ministro de Hacienda, o sea la exposición con que se acompañaba la cuenta general de gastos que anualmente debía presentarse al Congreso, ese decreto, en su artículo 10 precisaba de una manera amplia y categórica, las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda, disponiendo que esta institución, en la glosa y revisión de cuentas, se entendería con los inmediatos responsables, por conducto del Gobierno, respecto a los reparos y resultados que ocurrieran en el examen, igualmente se señalaba la facultad del Contador Mayor de Hacienda para intervenir en los cortes de caja y reconocimientos de las existencias en numerario, efectos, etc. De todas las oficinas en que se recibieran caudales de la Federación y que debieran practicarse el 1º de julio, o sea al comenzar el año económico.

Siguiendo con esa misma tónica de otorgar facultades a la Contaduría Mayor, fue como en el reglamento del 10 de mayo de ese mismo año, se señaló al Contador Mayor de Hacienda como el único capacitado para examinar por sí mismo los Presupuestos Generales de Gastos y las Cuentas de la Secretaría del Despacho de Hacienda, a fin de formular las observaciones y realizar las reclamaciones del caso, pasando al mismo Secretario los pliegos de reparos que produjeran dichas cuentas.

Con posterioridad las leyes del 26 de marzo y del 4 de abril de 1828, facultaron también al Contador Mayor de Hacienda para autorizar los cortes de caja mensuales de la Tesorería General de la Federación y para expedir los correspondientes finiquitos, sin perjuicio de la posterior resolución del Congreso, más tarde en octubre de 1830, se previno que los libros que llevara la Tesorería General de la Nación fueran autorizados por el Contador Mayor de Hacienda.

Cabe hacer mención que al abrogarse la Constitución de 1824 y sustituirse por la centralista y conservadora de 1836, llamada de las Siete Leyes, se mantuvo en funcionamiento la Contaduría Mayor, pasando más tarde a formar parte del Tribunal de Cuentas que fue restablecido según Ley Orgánica del 14 de marzo de 1838, funcionando en ese carácter con algunas interrupciones hasta el año de 1855.

En la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, se reconoce la facultad del Poder Legislativo para fiscalizar los gastos públicos, por tal razón subsiste la Contaduría Mayor de Hacienda, situación que se confirma en el artículo 72, fracción XXIX del propio ordenamiento, mismo que previene el funcionamiento de este organismo.

Con fecha 10 de mayo de 1862, se publicó un Decreto del Gobierno facultando al Contador Mayor para pedir a las Secretarías del Despacho, Corporaciones y Particulares responsables las noticias, instrucciones o expedientes que fueran necesarios a la cuenta y razón, mismos que serían remitidos sin excusa ni pretexto con calidad de devolución.

El 29 de mayo de 1896, se expidió una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, ampliando sus facultades en la forma siguiente:

Glosa de la Cuenta del Tesoro Federal; Glosa de las Cuentas de las Tesorerías Municipales del Distrito; Territorios Federales y, todas aquellas otras que determinen las leyes; toma de razón de los despachos civiles y militares y demás documentos que conforme a las leyes necesiten ese requisito; registro de los avisos de fianzas otorgadas por empleados o agentes de manejo de fondos; intervención en los cortes de caja, tanto ordinarios como extraordinarios, de las oficinas federales establecidas en la capital, de las de los municipios, banco nacional y demás oficinas y establecimientos que determinen las leyes; ministración de datos, modelos y formularios relativos a la contabilidad de las oficinas públicas; resolver las consultas que se formulen. Se señalaron, además, como atribuciones: cuidar de que oportunamente le sea enviada la cuenta de cada año fiscal; formular las observaciones y reparos que resulten en la glosa; exigiendo los requisitos que no se hubieren llenado en su oportunidad; reclamar los documentos faltantes y hacer las réplicas consiguientes; hacer la consignación a la oficina del timbre en los casos de infracción a la Ley de la Materia, y a la autoridad judicial competente cuando de la glosa resultare responsabilidad criminal o pecuniaria; y tratándose de funcionarios que disfruten de fuero constitucional, poner en conocimiento de la Cámara de Diputados las responsabilidades de aquellos por conducto de la Comisión Inspectorá; finalmente, expedir los finiquitos de las diversas cuentas cuya glosa haya sido terminada.

### **2.2.8 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1904**

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1896 fue modificada por la del 6 de junio de 1904, que confería a la Contaduría Mayor las siguientes facultades y atribuciones: revisión y glosa de las cuentas anuales del erario federal, la de beneficencia pública y los ayuntamientos del Distrito y Territorios Federales; el estudio y examen para rendir dictamen a la Comisión de Presupuestos por medio de estados comparativos en que concentre las operaciones de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; la de practicar cortes de caja extraordinariamente a las oficinas federales de la capital; la expedición de

finiquitos, y la de exigir responsabilidades civiles o penales que resulten de la glosa de las cuentas, haciendo las consignaciones que procedan, dando cuenta a la Cámara, por conducto de la Comisión Inspectorá de las responsabilidades en que hayan incurrido los funcionarios que gocen de fuero federal.

### **2.2.9 Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos de 1917**

En nuestra actual Constitución Política promulgada el 5 de febrero de 1917, inicialmente, se establecieron amplias facultades fiscalizadoras al Legislativo, tales como las de: “Revisar la Cuenta Pública del año anterior, cuya revisión se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y las responsabilidades a que hubiera lugar, así como también la de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y el de vigilar por medio de una Comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de ésta, así como nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina”.

El 14 de enero de 1917, el Congreso Constituyente discutió el dictamen acerca del artículo 65 del proyecto de Constitución, disposición que establecía que “el primero de septiembre de cada año se reunirá el congreso de la Unión para celebrar sesiones ordinarias en las que se ocupará de revisar la Cuenta Pública del año anterior, la que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de dichas sesiones, sin que la revisión se limite a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá el examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiese lugar, no pudiendo haber otras partidas secretas que las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto, cuyo ejercicio por los secretarios está sujeto a acuerdo escrito del Presidente de la República”.

En lo que corresponde al Artículo 74, el proyecto facultaba a la Cámara de Diputados para “vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor”, propuesta que pasó en sus términos de unanimidad de votos, quitando tan solo la expresión “Inspectora”.

Debe destacarse en relación al Artículo 73, en cuya fracción XXX original se reiteraban las atribuciones señaladas en el Artículo 65, que por primera vez en la Historia Constitucional de México, se atribuyó de manera expresa, competencia al Congreso de la Unión para “expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor”, que solo reconoce antecedentes indirectos en la fracción XXXIX del Artículo 72 de la Constitución de 1857, en los términos siguientes: “Nombrar y remover libremente a los empleados de su Secretaría y a los de las Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la Ley”.

El 30 de diciembre de 1917, varios representantes populares presentaron ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma que modificaba la fracción II del Artículo 74 de la siguiente manera: “vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda. Esta propuesta no prosperó.

Por virtud de las Reformas Constitucionales que entraron en vigor el día 7 de diciembre de 1977, la referencia al examen de la cuenta pública desapareció de los artículos 65 y 73, fracción XXVIII, para ser trasladada en su totalidad al Artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal vigente.

El marco constitucional de la actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda, para revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal, se establecía en los siguientes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIV.- para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

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

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

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

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

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 noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

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.

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

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del



presupuesto, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

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

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

#### **2.2.10 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936**

Posteriormente, en efecto, el 31 de diciembre de 1936, el entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, promulgó el decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que entró en vigor en la misma fecha.

Las atribuciones encomendadas al organismo que nos ocupa, de acuerdo con la ley que se comenta, se encuentran mencionadas en los artículos 1º, 7º, 8º, 9º, 17, 18, 19 y 20 de ellas se pueden formar tres grupos: a) de revisión y glosa, b) de fiscalización y c) de finiquitos.

La Contaduría Mayor de Hacienda, conforme a dicha ley tenía a su cargo la revisión y la glosa de las cuentas anuales del erario federal, distrito y territorios federales, beneficencia pública, Lotería Nacional y demás oficinas con manejo de fondos o valores de la Federación; debiendo comprender dicho examen no solamente la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que era

necesario hacer una revisión legal numérica y contable de esas partidas cuidando que tales cantidades estuvieran debidamente justificadas y comprobadas.

La Contaduría Mayor de Hacienda, tenía como facultad la de fiscalizar la contabilidad de las oficinas a que nos hemos referido en el párrafo precedente, pudiendo ordenar las visitas de carácter especial que estimara necesarias, previa aprobación para practicar tales visitas de la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados.

Por último la Contaduría Mayor de Hacienda, una vez revisada y glosada una cuenta anual, tenía facultades para extender el documento extintivo de la obligación que se enviaba a la oficina remitora de la cuenta, para que ésta a su vez expidiera el certificado respectivo a cada oficina o empleado, dependiente de ella, con la particularidad de que los finiquitos se podían otorgar por una cuenta anual ya glosada, aun cuando se encontrara otra anterior pendiente, inclusive el finiquito se otorgaba estando pendiente de glosar algunas cuentas.

La Ley Orgánica de 1936 estuvo vigente hasta el 28 de diciembre de 1978 y las reformas de que fue objeto son las siguientes:

El inciso b) de la fracción I del artículo 32, fue reformado por decreto de 28 de diciembre de 1948, publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1948. La reforma en cuestión facultó al Ejecutivo Federal para que por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público resolvería que bonos y cupones amortizados de la Deuda Pública Nacional, era conveniente conservar por tiempo indefinido y cuáles podrían ser incinerados dentro o fuera del país con las formalidades, que el reglamento respectivo determinara. De acuerdo con el texto original este tipo de documentos debían conservarse en las oficinas por tiempo indefinido.

Posteriormente, por decreto publicado el 30 de diciembre de 1963, los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de 1936, sufren reformas en virtud de dicho decreto, las oficinas del Ejecutivo, de la Federación y todas aquellas que de acuerdo con la ley deben presentar la cuenta anual, debían remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda los estados de contabilidad que resumiesen sus cuentas anuales, debiendo conservar a disposición de la Contaduría los documentos comprobatorios originales, así como los libros de contabilidad respectivos, para su revisión, glosa y consulta a partir de cuando dichas oficinas entregarán sus estados de cuenta. Por otra parte, la reforma del artículo 28 del ordenamiento que se comenta hizo más preciso el plazo de un año de que disponía la Contaduría Mayor de Hacienda para la práctica de la revisión y glosa, ya que dicho término debe computarse a partir de la fecha en que la Contaduría recibiera los estados de contabilidad.

El decreto del 30 de diciembre de 1963, derogó los artículos 29, 30, y 31 de la Ley de 1936, ello, no obstante, y de acuerdo con el Transitorio Segundo del Decreto de Reformas que se analiza, los procedimientos observados respecto al envío o devolución de documentos y libros, a que se referían los artículos derogados, deberían seguirse practicando en tanto no se expidiera alguna disposición en contrario, lo que no llegó a suceder.

Por último, por decreto publicado el 31 de diciembre de 1976, se reformaron los artículos 7º, 8º, 12, 27, 28 y se adicionaron con los artículos 29 y 30 de la propia Ley, Reformas y Adiciones que vamos a analizar en sus aspectos más sobresalientes.

En el artículo 7º impuso a la Contaduría Mayor de Hacienda, la obligación de tener cuidado de que todas las cantidades relativas a los cobros y pagos hechos estuvieran debidamente comprobados conforme a precios y tarifas autorizadas o mercado, según procediera.

En virtud de las reformas al artículo 8º de la Ley de 1936, la Contaduría Mayor de Hacienda podía no solamente practicar visitas, sino inclusive auditorías a las diversas oficinas; asimismo, se le facultaba a solicitar datos, informes y documentación en general a las entidades del sector público, así como a las empresas privadas o particulares que de alguna manera hubieran participado en operaciones de ingreso y del Gasto Público Federal en el desempeño de sus funciones, la Contaduría podía auxiliarse de profesionales especializados en su carácter de asesores.

La reforma del artículo 12, establece que las responsabilidades que se constituyan a cargo de los funcionarios o empleados del sector público, no eximirían a los particulares de sus obligaciones y, por lo tanto, se les exigiría su cumplimiento, aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

El artículo 27, contempla lo referente al mecanismo que se sigue en la revisión de la Cuenta Pública y disponía que la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de los primeros diez días de noviembre de cada año, por conducto de la Comisión Inspectorá presentaría a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara, el informe derivado de la revisión, conteniendo las evaluaciones técnicas que a su juicio procedieran, con el objeto de que el Congreso de la Unión al examinar la Cuenta Pública adoptara las determinaciones que considerara convenientes.

El artículo 28, por su parte, disponía que la Contaduría gozaría del plazo de un año, a partir de la fecha en que recibiera los estados de contabilidad, para practicar la glosa de la Cuenta Pública Federal, plazo que de no ser suficiente a juicio de la Contaduría, lo haría del conocimiento de la Comisión Inspectorá, a fin de que ésta resolviera lo conveniente, se trataba con dicha reforma de conceder a la Contaduría el plazo que fuese necesario para que la revisión de la documentación conteniendo la Cuenta Pública se realizara en la forma más exhaustiva posible.

La adición a la ley del artículo 29, faculta a la Contaduría Mayor de Hacienda de intervenir en el cobro de ingresos y en los actos o contratos que afecten las partidas del Presupuesto o propicien el incumplimiento de una ley.

Por último el artículo 30, también de la adición que sufrió la Ley Orgánica de 1936, impone al Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia competente, la obligación de informar a la Contaduría Mayor a solicitud de ésta, de los actos y contratos que resulten derechos u obligaciones a las entidades del sector público, con el propósito de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños contra el erario federal, que afectasen a la Cuenta Pública.

La organización interna de la Contaduría Mayor de Hacienda hasta 1978 obedeció a las funciones que en ese entonces se contemplaban en su Ley Orgánica, y que en términos generales se reducirían a la práctica de la llamada glosa tradicional, tanto de ingresos como egresos federales, procedimiento que consistía en una revisión simple de tipo legal numérica y contable de la documentación justificativa y comprobatoria de las operaciones del gobierno.

### **2.2.11 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978**

En 1978 se expide el decreto que crea la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda abriéndose una nueva etapa en la historia del órgano técnico, pues en ella se establecieron las bases necesarias para su mejor funcionamiento y estructura orgánica.

Por su naturaleza la ley, está compuesta de tres partes a saber:

La orgánica, integrada por los 3 primeros capítulos que definen y conforman a los órganos que tienen injerencia en el examen y revisión de la Cuenta Pública, asignándoles sus respectivas funciones y competencias; la funcional, que consta de los 2 siguientes capítulos, define a la Cuenta Pública y establece la operación,

los medios y los elementos de que se vale el órgano técnico para ejecutar sus funciones; y la parte final que se refiere a las responsabilidades, constituida por un capítulo, y la prescripción, integrada por el último capítulo.

En concreto podemos mencionar que la nueva Ley Orgánica confiere a la Contaduría Mayor de Hacienda amplias facultades, dentro de las cuales podemos mencionar las siguientes:

El de examinar y revisar no sólo si el ingreso y el gasto públicos están de acuerdo con las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos aprobados, sino si su recaudación y aplicación responde al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y subprogramas, y además es eficiente, también se establece la coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto (actualmente Secretaría de Hacienda y Crédito Público), a fin de uniformar sus criterios y materia de contabilidad, auditoría gubernamentales y archivo contable, a fin de lograr una Cuenta Pública, un examen y una revisión eficientes, asimismo, establece que en un plazo improrrogable de 45 días para que las dependencias y entidades a las que se le dirijan pliegos de observaciones los solventen; es oportuno destacar que dentro de las atribuciones de la Contaduría están las de fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal, el de promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades y el de solicitar a las entidades la información de los actos, convenios o contratos de los que les resulten derechos y obligaciones con objeto de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños en contra de la Hacienda Pública Federal, sobre esta base tales entidades están obligadas a proporcionar a la Contaduría Mayor de Hacienda la información que se le solicite y a permitir la práctica de visitas, inspecciones y auditorías necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

Se establece igual obligación a los funcionarios de los Gobiernos de los Estados, del Departamento del Distrito Federal, de los organismos de la Administración

Pública Paraestatal y de los Municipios, así como las instituciones privadas a las que el Gobierno Federal hubiera concedido subsidios.

Como consecuencia de la expedición de la nueva Ley Orgánica, hubo necesidad de adecuar la estructura organizacional a las nuevas atribuciones conferidas por dicho ordenamiento jurídico. Administrativamente, la Contaduría Mayor adoptó en 1983 una nueva y moderna estructura, con el propósito de optimizar los recursos disponibles para un mejor desempeño de sus responsabilidades presentes y futuras, proceso al cual siguió un acontecimiento significativo en la vida de la Contaduría Mayor de Hacienda: su cambio de sede; el órgano técnico de la Cámara de Diputados que había estado ubicado en distintos edificios de la ciudad, se establece en 1984 de modo definitivo en el edificio que hoy ocupa (Av. Coyoacán No. 1501 Col. Del Valle, México, D.F.), el cual fue acondicionado especialmente de acuerdo con sus necesidades.

Con el propósito de optimizar los recursos disponibles para el mejor desempeño de las responsabilidades presentes y futuras la Contaduría Mayor de Hacienda posee, administrativamente, una moderna estructura. En el artículo 2º de la Ley Orgánica de la CMH se establece que al frente de ese órgano, “como autoridad ejecutiva, estará un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, quien será auxiliado en sus funciones por un Sub Contador Mayor; los Directores; Subdirectores; Jefes de Departamento; Auditores; Asesores; Jefes de Oficina, de Sección, y trabajadores de confianza y de base que se requieran en el número y con las categorías que autorice anualmente el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados”.

Sin embargo, la estructura específica se establece en el artículo 2º de su Reglamento Interior, el cual dispone: “Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen a la Contaduría Mayor de Hacienda contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

Contador Mayor de Hacienda,  
Sub Contador Mayor de Hacienda,  
Dirección General Jurídica,  
Dirección General de Sistemas,  
Dirección General de Análisis e Investigación Económica,  
Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central,  
Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central,  
Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal,  
Dirección General de Auditoría de Obra Pública,  
Dirección General de Evaluación de Programas,  
Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión, y  
Dirección de Auditoría Interna.

#### **2.2.12 Reforma Constitucional de 30 de junio de 1999**

Mediante reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, se adicionó en la CPEUM, la Sección V, que se refiere específicamente a la Fiscalización Superior de la Federación, con esta reforma se modifica la denominación de la Entidad de Fiscalización Superior por Auditoría Superior de la Federación; se modifican las facultades de la ASF ahora le corresponde 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, municipios, Distrito Federal, o de cualquiera que ejerza el gasto público; excluye la fiscalización de las participaciones federales, de la cual se encargan las entidades federativas; se le otorgan facultades para revisar de manera casuística y concreta ejercicios anteriores; se modifica la fecha de entrega del 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; se establece la obligación de la ASF de valorar la información enviada por los fiscalizados para aclarar las irregularidades detectadas; se otorga facultad a la ASF para determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes



públicos federales, así como para fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes. Se estableció que el Poder Ejecutivo Federal aplicaría el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, como a continuación se indica:

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.

### **2.2.13 Reforma Constitucional de 9 de agosto de 2012**

El 9 de agosto de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 74 de la CPEUM, en la que destaca que la revisión de la cuenta pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación; se modifica la fecha de entrega de la cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente a la Cámara de Diputados para señalar a más tardar el 30 de abril del año siguiente; se establece como plazo para concluir la revisión de la cuenta pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación; se otorga facultades a la Cámara de Diputados para evaluar el desempeño de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación: para quedar 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.

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 solo 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.

Solo 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 evaluaré 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.

#### **2.2.14 Reforma Constitucional de 27 de mayo de 2015**

La Sección V de la CPEUM se reformó el 27 de mayo de 2015, no obstante, de conformidad con el Artículo Quinto Transitorio del decreto por el que se reforma, entrará en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes generales del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

La reforma constitucional de 2015, estableció la creación del SNA busca agrupar a las instituciones encargadas de combatir a la corrupción en un mismo comité, con el objetivo de que actúen de manera coordinada y alineados, por primera vez, bajo una Política Nacional Anticorrupción. Su objetivo último será poner fin a la creciente impunidad que impera en nuestro país.

Desde 2015, la discusión de las leyes anticorrupción ha sido muy complicada en las comisiones encargadas de dictaminarlas dentro del Senado de la República. El 28 de mayo de 2016 se venció el plazo constitucional que establecía la publicación de la legislación secundaria del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y nuestros legisladores no lograron un acuerdo.

Las leyes anticorrupción, son fundamentales para generar mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno del país:

- 1.- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.
- 2.- Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 y vigente hasta el 19 de julio de 2017.
- 3.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 y vigente hasta el 19 de julio de 2017.
- 4.- Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformas publicadas en Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.
- 5.- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Adicionalmente, la Sociedad Civil promueve que a las cinco leyes se sumen reformas al Código Penal, así como a Ley de la Fiscalía General de la República (para la creación de una Fiscalía Anticorrupción).

Aún no se nombra al Fiscal anticorrupción y en virtud de la aproximación de las elecciones el tema se ha politizado aunado a la ausencia del Fiscal Especializado para Delitos Electorales.



Para su funcionamiento, el SNA comprende el trabajo coordinado de siete instituciones: El Tribunal de Justicia Administrativa; la Secretaría de la Función Pública; la Auditoría Superior de la Federación; la Fiscalía Especializada Anticorrupción; el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública; el Consejo de la Judicatura, y el Comité Ciudadano.

Con la reforma la ASF conserva la autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna.

La ASF tiene facultades para iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, lo anterior, con la finalidad de hacer más oportuna tanto la revisión y corregir posibles irregularidades, como para imponer oportunamente las sanciones. Sin embargo, las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública, lo cual es lógico.

Se otorgan facultades a la ASF para fiscalizar, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales, ya que en este rubro antes de la reforma se exceptuaba a la ASF de su fiscalización y contablemente se consideraba que el gasto estaba ejercido cuando se transfería a las entidades y hasta el día de hoy existen muchas irregularidades en su manejo, ya que se presentan subejercicios; las entidades federativas conservan los recursos en cuentas bancarias, aun cuando ha concluido el ejercicio fiscal; sin haberlo enterado a la Tesorería de la Federación; se desvían los recursos a otros rubros, entre otras.

También la ASF podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, 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.

Comentaremos los términos de la reforma en forma detallada en capítulos posteriores, a continuación se enuncia el texto de la reforma:

#### De la Fiscalización Superior de la Federación

*Sección adicionada DOF 30-07-1999*

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

*Párrafo reformado DOF 27-05-2015*

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

*Reformado DOF 27-05-2015*

La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.

*Párrafo adicionado DOF 27-05-2015*

Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.

*Párrafo adicionado DOF 27-05-2015*

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

*Párrafo reformado DOF 27-05-2015*

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

*Párrafo reformado DOF 26-05-2015*

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. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

*Párrafo reformado DOF 26-05-2015, 27-05-2015*

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

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

*Párrafo reformado DOF 27-05-2015*

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

*Párrafo reformado DOF 27-05-2015*

*Fracción reformada DOF 07-05-2008*

II. Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como 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 General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, 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 Auditoría Superior de la Federación para la elaboración de los informes individuales de auditoría.

El titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones 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 las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

La Auditoría 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, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La Auditoría 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, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la Auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes individuales

de auditoría y el Informe General Ejecutivo a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

*Fracción reformada DOF 07-05-2008, 27-05-2015*

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. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

*Fracción reformada DOF 07-05-2008, 27-05-2015*

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

*Párrafo reformado DOF 27-05-2015*

Para ser titular de la Auditoría 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.

*Párrafo reformado DOF 27-05-2015*

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la Auditoría 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 Auditoría 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.

*Párrafo reformado DOF 07-05-2008, 27-05-2015*

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.



*Artículo reformado DOF 24-11-1923, 20-08-1928, 29-04-1933, 21-10-1966,  
06-07-1971, 08-10-1974, 08-02-1985, 10-08-1987,  
25-10-1993, 31-12-1994, 30-07-1999*



### CAPÍTULO III

#### Marco Conceptual de la Fiscalización Superior

Bajo el sistema federativo, los funcionarios públicos, no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir, en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala.

Benito Juárez

#### 3. 1 El Control Externo

La palabra control proviene del término latino-fiscal medieval *contra rotulum*, y de ahí pasó al francés *contre role*, (controle) que significa literalmente “contra libro”, es

decir, “libro registro”, que permite contrastar la veracidad de los asientos realizados en otros, dicho término se generalizó poco a poco hasta ampliar su significado al de “fiscalizar”, “someter”, “dominar”, etcétera.

El Diccionario de la Real Academia Española recoge los dos orígenes de la palabra control, señalado que es un galicismo y un anglicismo, con lo cual se pueden utilizar ambas acepciones, posibilitándose así la existencia del control por el Parlamento y control en el Parlamento. Sin embargo, predomina el galicismo por lo que el término control parlamentario en el idioma español significa principalmente la comprobación, inspección, análisis, registro, revisión, intervención o examen que realiza el Parlamento español sobre la actividad, ya sea positiva o negativa, del gobierno, cuyas características son, sobre todo, la discusión, publicidad e influencia en la opinión pública, teniendo así una dimensión política para considerarlo como control político parlamentario.

La palabra control se encuentra en casi todos los idiomas, Manuel Aragón, señala que el término control en inglés se refiere a “dominio”, a diferencia de lo que ocurre en francés en el que término más bien se restringe a “comprobación”; en alemán (kontrolle), significa “comprobación”, “registro”, “vigilancia”, pero también “intervención”, “dominio” y “revisión”; en italiano, (controllo), “revisión”, “inspección”, “verificación”, pero también “vigilancia”, “freno” y “mando”<sup>49</sup>.

Lowenstein, ha afirmado que “el poder sin control adquiere un acento moral negativo que revela lo demoníaco en el ‘elemento del poder y lo patológico en el ‘proceso del poder’.

Vanossi, señala que dado que quien ejerce el poder no se controla a sí mismo, es indispensable la independencia del *órgano controlante*, respecto de aquel que es controlado. Añade que es necesario precisar cuál va a ser *el ámbito de lo*

---

<sup>49</sup> ARAGÓN, Manuel, *Constitución, Democracia y Control*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p.121.

*controlado*, pues quien ejerce el poder puede ser sometido, según sean las funciones controlables, a un control político o aun control jurídico; pero además como el ejercicio del control es imposible si se desconoce la materia controlable, es indispensable el derecho a la información y la publicidad de los actos.<sup>50</sup>

Madariaga, hace referencia al control externo o fiscalización, señalando que se encomienda a las contadurías mayores o tribunales de cuentas y que se encarga a entidades que conforman la administración fiscalizadora, dotadas de autonomía e independencia.<sup>51</sup>

Lamentablemente los mecanismos de control no siempre han sido eficaces debido deficiencias en los ordenamientos legales o bien, por inoperancia o negligencia de los servidores públicos responsables de los mismos.

En la actualidad observamos crisis de eficiencia en las instituciones pública; crisis de eficacia en las acciones gubernamentales, así como crisis de legitimidad, lo cual incrementa las demandas ciudadanas para saber el desempeño de las administraciones públicas y este aspecto retoma importancia el control que ejerce el Poder Legislativo respecto de los actos del Ejecutivo.

Los sistemas actuales de control de los Estados democráticos sociales de derecho se basan en los principios de la división de poderes<sup>52</sup>. La discusión del temareporta su origen en los planteamientos de Locke y Montesquieu, en especial en su teoría de la separación de poderes y de los balances y contrapesos que deben existir en los ejercicios de las funciones de poder.

---

<sup>50</sup>VANOSI, Jorge, *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Eudeba, 1982, p. 92.

<sup>51</sup>MADARIAGA GUTIÉRREZ, Mónica, *Seguridad jurídica y administración pública en el siglo XXI*, 2ª Ed., Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1993, p. 74.

<sup>52</sup> La teoría de la división de poderes pretende en términos generales, realizar un cierto equilibrio de los mismos dentro del Estado, de forma tal que no puedan ser utilizados abusiva y abrumadoramente en perjuicio de los ciudadanos, en detrimento de sus libertades individuales, R., Martín Mateo, *Manual de Derecho Administrativo*, 24ª edición, Aranzadi, Pamplona, 2005, p. 36.

Un significado moderno es que el control, es un derecho y por tanto una manifestación de la capacidad de fiscalización de los gobernados sobre los gobernantes para garantizar que gobierne la mayoría y evitar la consecuente tiranía de esa mayoría<sup>53</sup>.

El control externo comprende “el conjunto de procedimientos, medidas y métodos coordinados, aplicados por el Organismo Superior de Control y por las sociedades o firmas privadas de auditoría debidamente designadas y contratadas a través de técnicas modernas de auditoría, con el fin de: 1) verificar, evaluar y dar fe sobre la situación financiera, los resultados de las operaciones, el cumplimiento con las disposiciones legales y el logro de las metas y objetivos programados con el máximo grado de eficiencia, efectividad y economía en la utilización y salvaguardia de los recursos humanos, materiales y financieros, 2) emitir recomendaciones para mejorar las operaciones, actividades y transacciones que se consideren necesarias”<sup>54</sup>.

De esta definición se puede desprender que el control externo moderno es siempre posterior y como emplea técnicas modernas de auditoría es muy diferente del control interno, que en sus aspectos previos y concurrentes está integrado en los procesos administrativos.

El control que la administración ejerce sobre sus actos financieros tiene el propósito fundamental de inducir a ésta a observar una serie de técnicas y procedimientos que permitan un comportamiento económico racional, eficiente y productivo.

En el presente trabajo nos referiremos únicamente al control externo por estar íntimamente relacionado con el tema en estudio. Dicho control corresponde en

---

<sup>53</sup> DAMSKY, Isaac Augusto, *El control público en la internacionalización de los ordenamientos jurídicos, aproximación a la crisis y transformación del control*, Control de la Administración Pública, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 149.

<sup>54</sup> Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público, Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, 1977, p. 114.

México al Congreso de la Unión, el cual a su vez puede presentar tres diversas manifestaciones: la primera, la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive la conducta de los servidores públicos. La segunda, que consiste en el control presupuestal, que abarca las dos grandes fases del presupuesto, es decir, la aprobación inicial y la de lo ejercitado como última fase del ejercicio financiero de los poderes; y una tercera, que se traduce en el control político, mismo que se ejerce a través de la facultad de exigir a los Secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante las cámaras a informar sobre sus ramos, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la Administración Pública Federal.

### **3.2 El Control Parlamentario**

El control de las finanzas públicas se configura como un derecho de los ciudadanos en el art. 14 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789<sup>55</sup> («los ciudadanos tienen derecho a verificar por sí mismos o por medio de sus representantes la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de controlar su empleo y determinar las cuotas, la base tributaria, la recaudación y la duración de dicha contribución»), y en el art. 16 se incorpora el principio de la división de poderes al señalar (la sociedad en donde no estén garantizados los derechos ni esté establecida la separación de los poderes carece de constitución).

---

<sup>55</sup> Conviene destacar el contenido de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que expresa «los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre», en Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>.

La división de poderes hace que cada Poder se mantenga en sus límites y sirva de vigilante y freno para los otros. Dentro del principio clásico de la división de poderes se puede hablar de un control legislativo, administrativo y judicial o jurisdiccional, en los cuales se ordena al control en tres grandes rubros, que coinciden con los órganos constitutivos del Estado.

No obstante, las funciones no se desarrollan en forma exclusiva para cada uno de los poderes, ya que en la práctica constitucional alguno de ellos indistintamente, dentro del marco de las leyes, puede no sólo ejercer la función que por su naturaleza le encuentra encomendada, sino también alguna de las otros dos.

Aragón Reyes considera al control parlamentario como un control político, con lo cual, la definición más apropiada del mismo es la siguiente: el control parlamentario es toda actividad parlamentaria orientada a comprobar, inspeccionar, registrar, analizar, revisar, intervenir y examinar la actividad del Ejecutivo; a través de la utilización de instrumentos cuyo procedimiento se encuentra regulado jurídicamente sin traer aparejada, en el caso de que el resultado de control sea negativo, forzosamente una sanción. Quien realiza este control es un órgano político, con libertad de criterio y atendiendo a las razones de oportunidad e igualmente políticas.

Manuel Aragón, sostiene que controlar la acción del gobierno es una de las principales funciones del Parlamento en Estado constitucional, precisamente porque ese tipo de Estado se basa no solo en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos, de frenos y contrapesos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de la autoridad. Por exigencias de principio, pues, el poder político en el estado constitucional, es un poder limitado; pero como no hay limitación sin control, poder limitado significa necesariamente, poder controlado.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> ARAGÓN, Manuel, *Constitución, Democracia y Control*, p.247.



Lanz Cárdenas señala “que los controles del Estado se clasifican, en principio, en razón de cada uno de los poderes y de sus funciones propias, a saber: control legislativo, control administrativo y control judicial o jurisdiccional”<sup>57</sup>.

Manuel Aragón señala que el control, como garantía y como actividad, debe responder a la finalidad de hacer efectivo el principio de limitación del poder. Así “todos los medios de control, en el Estado constitucional, están orientados en un solo sentido y todos responden objetivamente a un único fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos”<sup>58</sup>.

Afirma que los agentes de control son órganos, autoridades o sujetos de poder, es decir, cualificados por su condición política, pero nunca órganos jurisdiccionales, porque el control político se basa en la capacidad de una voluntad para fiscalizar e incluso oponerse a otra voluntad, es decir, una relación de superioridad política del fiscalizador.

Por otra parte, afirma que el control parlamentario constituye uno de los medios más específicos y más eficaces del control político, existe en formas de gobierno como las presidencialistas, en las que no es posible la exigencia de responsabilidad política, y en los regímenes parlamentarios, en los que la responsabilidad es posible, aunque circunstancialmente sea improbable, la fiscalización del gobierno se manifiesta por muchas otras vías, además de la que pudiera conducir a su remoción Asimismo, señala que la fuerza del control parlamentario descansa, pues, más en la sanción directa, que en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras; más que en derrocar al gobierno, en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral.

---

<sup>57</sup>LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, 1993, p. 468.

<sup>58</sup>ARAGÓN, Manuel, *Constitución y Control del Poder, Introducción a una teoría constitucional del control*, p. 122, en [biblio.juridicas.unam.mx](http://biblio.juridicas.unam.mx).

Estimamos trascendente para la conceptualización de control parlamentario lo manifestado por Aragón Reyes, ya que toca un aspecto medular en el control, que es la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, es decir, los resultados del control que ejercen las Cortes Generales en España y la Cámara de Diputados en México, a través de las entidades de fiscalización superior debe ser para mejorar la gestión financiera, la eficacia del control político, además de los resultados, se centra en la capacidad que tiene para poner en marcha otros controles, políticos y sociales.

Señala que el control parlamentario es, entre todas las funciones parlamentarias, el más significativo a este respecto, el más general, el que es capaz de estar presente en todos los procedimientos de la cámara y que resulta imprescindible para la existencia misma del Parlamento, ya que es un órgano distinto del parlamento en cuanto que es capaz como cámara de crítica y no de resonancia de la política gubernamental. De ahí que la función de control penetre la total actividad de la cámara.

No solo en las preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación y control de normas legislativas del gobierno (instrumentos “más característicos” de control), se realiza la función fiscalizadora, sino también en el procedimiento legislativo (defensa de enmiendas, etc.), en los actos de aprobación o autorización, de nombramientos o de elección de personas, etc. En todos los casos hay o puede haber control, y todos esos instrumentos, si no características, son desde luego instrumentos a través de los cuales opera el control parlamentario. Al respecto, Manuel Aragón señala lo siguiente:

... el control parlamentario puede manifestarse a través de decisiones de la cámara (adoptadas en el procedimiento legislativo, o en actos de aprobación o autorización, o en mociones) que son siempre, inevitablemente decisiones de la mayoría porque así se forma la voluntad del Parlamento; pero también el control puede manifestarse a través de actuaciones de los parlamentarios o de los grupos (preguntas, interpelaciones, intervención en debates) que no expresan la voluntad de la cámara,

pero cuya capacidad de fiscalización sobre el gobierno no cabe negar, bien porque pueden debilitarlo o hacerlo rectificar, bien porque pueden incidir en el control social o en el control político electoral. Y esta labor fiscalizadora del gobierno, realizada no por la mayoría sino por la minoría, es, indudablemente, un modo de control parlamentario gracias a la publicidad y al debate que acompañan o deben acompañar (sin su existencia, no habría sencillamente, Parlamento) a los trabajos de la cámara. Aquí no hay pues control “por” el Parlamento (que solo puede ejercitar la mayoría y que hoy, por razones conocidas, a las que antes se aludió y no hace falta repetir, es o puede ser relativamente ineficaz), sí control “en” el Parlamento; control que no realiza la mayoría sino exactamente la oposición<sup>59</sup>.

El control parlamentario entonces son una serie de actividades que realizan cada una de las cámaras para vigilar, cuestionar y frenar los actos del gobierno, lo cual también es una característica de los regímenes democráticos, como afirma nuestro autor la función fiscalizadora no se ejercita únicamente a través de preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación y control de normas legislativas del gobierno, también existe control en el procedimiento legislativo, en los actos de aprobación o autorización, de nombramientos o de elección de personas, etc. Evidentemente nos referiremos al control del gasto público que efectúa el Parlamento, específicamente a través del Tribunal de Cuentas en España y la Cámara de Diputados a través de la ASF en México.

Cecilia Mora sostiene que el control parlamentario es un control de carácter político cuyo agente es el Parlamento y cuyo objeto es la acción general del gobierno y, por extensión, también la acción de toda entidad pública, con la única excepción de las incluidas en la esfera del Poder Judicial, que por principio es un poder que goza de total independencia respecto de los demás poderes del Estado. Desde este contexto, el papel que está llamado a cumplir nuestro Congreso de la Unión es por demás relevante; hoy más que nunca es necesario reajustar el funcionamiento del Congreso mexicano a la realidad y necesidades que imponen los nuevos tiempos. Esta tarea de adaptación del Congreso mexicano a las modernas tendencias democratizadoras no es fácil, pero es necesario acometerla

---

<sup>59</sup> ARAGÓN MANUEL, *Constitución y Control del Poder*, ob. Cit. p. 192.

si queremos que éste siga siendo la llave de nuestro sistema representativo y el principal pilar de nuestro sistema democrático<sup>60</sup>.

### 3.2.1 Control del Poder

Montesquieu entendía la garantía de la libertad, como derecho a hacer todo lo que permita la ley, y freno del abuso del poder (en sus palabras, que 'el poder frene al poder'). De esta forma, establece el esquema tripartito de poder legislativo, ejecutivo y judicial, buscando el control y sometimiento del Ejecutivo a la ley.

El propio Montesquieu había señalado que quien detenta el poder siempre está tentado a abusar de él, por ello su pensamiento es contemporáneo y su principio de la división de poderes se introdujo en varias constituciones. De ahí la importancia del control, que como nos dice Manuel Aragón es para evitar abusos del poder, la ley debe ser el freno del abuso del poder.

Valadés, se pregunta si es posible controlar el poder, señala que controlar el poder contiene un enunciado en apariencia paradójico. La idea misma de poder parecería no dejar mayores espacios, sino mediante una utilización convencional del término, para pensar en su control. Merced a un gran esfuerzo disosiativo se plantea la división del poder, para lo cual se tiene que pluralizar lo que en esencia es unitario y agrega:

...contra lo que se piensa, los procesos institucionales que se conocen como separación de poderes no se basan en la disminución de los efectos del poder, sino en su potenciación. La teoría newtoniana de los equilibrios inspiró el inteligente esquema de la separación de poderes. Uno de los efectos de esa relación es que los balances y contrapesos operan como fuerzas crecientes, no menguantes. En esa medida, y pensando en un sistema de equilibrios lo más cercano posible a lo ideal,

---

<sup>60</sup>MORA-DONATTO, Cecilia. Instrumentos constitucionales para el control parlamentario. Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, [S.l.], jan. 2001. ISSN 2448-4881. Disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5611/7307>>. Fecha de acceso: 12 sep. 2017 doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2001.4.5611>.

tantas más atribuciones como se confieran a un órgano que ejerce funciones de poder, tantas más las que de manera agregada se irán incorporando progresivamente a otros órganos.<sup>61</sup>

Nos dice Valadés, un denominador común de los Estados constitucionales es el control eficiente del poder para garantizar el espacio de libertades individuales y colectivas, y la equidad entre los miembros de la colectividad.<sup>62</sup> Se refiere al control de los recursos públicos de la siguiente forma:

Un control eficiente buscará que los actos del gobierno se apeguen al marco jurídico y que se realice en términos de economía, eficacia, eficiencia, rendimiento y productividad. En primer término el control tiene como objetivo la vigilancia y fiscalización del uso correcto de los recursos humanos, materiales y financieros de que se dispongan para el cumplimiento de los programas, lo cual involucra una debida planeación, programación y evaluación; así como, aplicando medidas correctivas de manera que la ejecución se lleve a cabo de acuerdo con lo planeado.<sup>63</sup>

Valadés se refiere en este aspecto al control del gasto y a su uso racional, introduce en su análisis conceptos como economía, eficacia, eficiencia, rendimiento y productividad, que es lo que se espera de un gobierno cuando gasta las contribuciones y el presupuesto conformado por ellas. Adicionalmente, se refiere al cumplimiento de los programas y afirma que involucra una debida planeación, programación y evaluación, así como aplicando medidas correctivas de manera que la ejecución se lleve a cabo de acuerdo con lo planeado. No basta gastar correctamente un presupuesto, es decir, que en su ejecución se haya observado el marco legal aplicable, sino que es precisamente en la debida planeación y programación del gasto donde puede ser medido el desempeño de

---

<sup>61</sup>VALADÉS Diego, *El Control del Poder*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2000. P. 56.

<sup>62</sup>VALADÉS Diego, *El gobierno del gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p.2.

<sup>63</sup> Diego Valadés cita a David Arellano Gault quien afirma que las organizaciones gubernamentales están insertas y limitadas por un marco legal, social, económico y político que les da la existencia general; forman parte del gobierno como una serie de estructuras organizacionales diferenciadas en medio de sociedades cada día más complejas y plurales. Arellano Gault, David, *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 14.

los gobiernos, considerando, recursos, beneficiarios y sobre todo efectividad de las políticas públicas y programas.

Actualmente en México, la ASF practica evaluaciones respecto del desempeño de los auditados lo cual supera el mero análisis financiero del ejercicio del gasto, es decir, si se encuentra justificado y comprobado, sino que va más allá, al analizar si la planeación y programación del gasto. En este aspecto ha elaborado una serie de indicadores en los cuales incluso mide el impacto de los programas, a través de encuestas de percepción que se realizan a la población objetivo de los programas.

Solares Mendiola, sostiene que cuando la dinámica de vigilancia mutua entre los Poderes se ejerce de manera equilibrada y adecuada el resultado es un beneficio para toda la comunidad, pues su interés no estará en contradicción con el interés particular de quienes detentan alguno de esos poderes<sup>64</sup>.

El logro de los equilibrios y contrapesos entre los poderes es uno de los mayores retos de las democracias. Uno de los mecanismos que permiten el desarrollo de las democracias es sin duda, la rendición de cuentas, que debe ser entendida como la obligación que tienen quienes ejercen el poder público de responsabilizarse de su labor, de someterse a evaluaciones de desempeño y de dar a conocer los resultados de esa evaluación.

### **3.3 El Control Interno**

Lánz Cárdenas, se refiere al control administrativo como la acción de naturaleza preventiva y de verificación que garantiza la correcta administración de recursos,

---

<sup>64</sup> SOLARES, MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación; Antecedentes y Perspectiva Jurídica*, Primera Edición, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 123.

materiales y financieros y la obtención de resultados adecuados de gestión.<sup>65</sup> Es el que algunos tratadistas denominan como control interno o control previo.

En México, se realiza por la Secretaría de la Función Pública su carácter es preventivo y su característica esencial es que se efectúa durante el ejercicio del gasto, en teoría para corregir desviaciones, en cada una de las secretarías de estado se asigna a un representante de esta dependencia del Poder Ejecutivo; sin embargo, estimamos que su actuación no ha sido eficaz, ya que promueve la auto-regulación, lo cual deja a discreción del auditado diversos aspectos que se verifican precisamente a través del control interno.

Patricia Martínez estima que la importancia de la función de control político (o de gestión) y jurídico (de legalidad) impulsa la conformación de un aparato administrativo de fiscalización. El control es el género de las distintas especies de fiscalización política, jurídica, administrativa, legislativa y judicial.<sup>66</sup> Como observamos de alguna forma incorpora el concepto de control de Manuel Aragón. Yolanda Gómez distingue entre control interno y control externo al señalar:

... es usual en la doctrina distinguir entre control interno y control externo. En el primer caso, el órgano de control está integrado en el órgano controlado, mientras que en el control externo el sujeto que lleva a cabo la fiscalización es independiente del controlado. El carácter externo de la fiscalización que realiza el Tribunal de Cuentas confirma igualmente su independencia frente a todos los demás órganos o instancias sometidas a su control. En este punto sólo debemos hacer una matización referida al Presupuesto del propio Tribunal de Cuentas, que, como ya se indicó, se integra en los Presupuestos Generales del Estado y, por ello, está sometido a control del mismo Tribunal.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> LANZ CÁRDENAS, JOSÉ TRINIDAD, "Marco jurídico y administrativo del control en la administración pública federal", *Revista de Administración Pública*, México, 57-58, 1984, p. 30.

<sup>66</sup> FARRANDO, Ismael y Martínez, Patricia, *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1996, p. 148.

<sup>67</sup> GÓMEZ, Yolanda, *El tribunal de cuentas, el control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, ob. cit. p. 173.

Coincidimos con lo que señala Yolanda Gómez, la característica fundamental del control interno es que está integrado en el órgano controlado, mientras que en el control externo el sujeto que lleva a cabo la fiscalización es independiente del controlado, caso del Tribunal de Cuentas en España y la Auditoría Superior en México.

Vázquez Alfaro, señala que el control de la administración pública se lleva a cabo por órganos independientes dotados de autonomía técnica y de facultades para supervisar y vigilar las materias administrativa y financiera, el objetivo principal de esta clase de control es obligar a la administración a respetar las normas jurídicas, por lo que constituyen un complemento al autocontrol.<sup>68</sup> Es decir, distingue del control interno que denomina autocontrol que se ejerce por la propia administración, del control externo que efectúan órganos independientes.

El control puede ser a priori o preventivo y a posteriori o ex post, que se realiza cuando los actos se han ejecutado totalmente tal es el caso de la revisión de la Cuenta Pública, que se efectúa por los gobiernos una vez que se ha concluido el ejercicio del presupuesto. Algunos autores clasifican el control a priori como interno y al a posteriori como externo; sin embargo, la característica esencial se determina por el momento en que se efectúa la revisión.

El Auditor Superior de la Federación ha definido al control interno como el conjunto de medidas (incluida la auditoría interna) que instrumenta una institución para reducir riesgos y asegurar el cumplimiento de sus objetivos<sup>69</sup>.

Sostiene que la recurrencia en las observaciones que emite la Auditoría Superior de la Federación como resultado de su labor de fiscalización se debe a la falta de control interno en las dependencias públicas, que de ser implementado conlleva

---

<sup>68</sup>VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 19 y 20.

<sup>69</sup> PORTAL MARTÍNEZ, Juan Manuel, *El valor del control interno, Red por la Rendición de Cuentas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2014, p 1.<http://rendiciondecuentas.org.mx/el-valor-del-control-interno-2/>.



un enfoque preventivo con la finalidad de evitar casos potenciales de errores, abuso, desperdicio y corrupción al interior de las instituciones públicas.

### **3.4 Control Presupuestal**

César Albillana, afirma que el control es el mecanismo para verificar y asegurarse que las finanzas públicas se han llevado a cabo de conformidad con las normas establecidas.<sup>70</sup> El control financiero se orienta en consecuencia a certificar si la gestión financiera se llevó a cabo de acuerdo con las leyes y reglamentos aplicables tanto en el caso de un control a priori como en el caso de un a posteriori o ex post. Otra de las finalidades del control es constatar si la gestión ha sido adecuada y, en el caso de un control de calidad tratará de comprobar si la gestión ha mejorado a través de una revisión continuada de los métodos, procedimientos y estructuras.

Actualmente, el control también comprende el desempeño de la administración, mediante revisiones a los resultados del ejercicio del presupuesto, así como el impacto de los programas en la población, a través de encuestas aplicadas directamente a los ciudadanos para medir su percepción respecto a los programas gubernamentales.

El control tiene como finalidad examinar la racionalidad económica de una política financiera, Faya Viesca, afirma que en México “el control del presupuesto se orienta a constatar que el Poder Ejecutivo esté cumpliendo con la decisión de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria. Si el Poder Ejecutivo se aparta de las autorizaciones presupuestarias de la Cámara fundamentalmente estaría violando una decisión netamente política. La segunda finalidad de control del presupuesto es financiera. Se trata de vigilar e impedir acciones presupuestarias de carácter dispendiosas, de desorden y corrupción además tiene la finalidad de

---

<sup>70</sup> FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas Públicas*, México, Porrúa, S.A. de C.V., 3ª Edición, 1996, p. 272.

cuidar no sólo la exacta y adecuada aplicación del gasto sino también verificar el cumplimiento de los programas consignados en el presupuesto<sup>71</sup>.

Respecto a lo que manifiesta Faya Viesca, de que en control del presupuesto se orienta a constatar que el Poder Ejecutivo esté cumpliendo con la decisión de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria, estimamos que el control va más allá no solo se concreta a verificar si el presupuesto se ejercicio de acuerdo a los montos autorizados, incluye diversas revisiones de carácter legal, contable, programáticas y de gestión, así como ya hemos señalado de desempeño.

El objetivo del control recae, como consecuencia y en cualquier caso sobre la detección o la prevención de deficiencias o irregularidades en el desarrollo de la actividad financiera estatal, porque es lógico aspirar a un sistema de control equilibrado en el cual estén inmersos todos los aspectos.

Para efectos de nuestro análisis se considera únicamente al control externo que es el que ejercen tanto la ASF de México como el TCu de España. En este punto es necesario precisar, a priori, el concepto de control que se va a utilizar. El control, de forma aproximada, puede definirse como la comprobación de que se ha cumplido lo mandado. En un sentido amplio es todo poder de dominio sobre una persona o actividad, que incluye como órganos de control a los propios poderes legislativos en el ejercicio de sus facultades normativas hacia las instituciones gubernativas en el ejercicio de recursos públicos o manejo de programas y toma de decisiones.

Por lo tanto, la investigación en este aspecto se centrará en el control externo que ejerce el TCu de España y la ASF en México, las cuales presentan tradicionalmente un desarrollo jurídico mucho más consolidado que el resto de las actividades administrativas, a través de figuras como la rendición de cuentas, la fiscalización, la responsabilidad contable, etc.

---

<sup>71</sup> Citado por Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas Públicas*, p. 273.

Linde Paniagua señala lo siguiente:

...”la Constitución española de 1978 vigente utiliza, al definir al Estado español como Estado social y democrático de derecho, dos tipos de control: el jurídico y el político. Sin embargo, es, para nosotros, un control que realiza un órgano constitucional y político; político en cuanto a que en él se encuentran las fuerzas políticas organizadas que es, en este caso el Parlamento.<sup>72</sup>

En México la referencia al control la encontramos en el art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra las facultades del Congreso para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la ASF y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del sistema nacional anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de la Constitución. Asimismo, en el artículo 74, fracción IV que establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados para designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos de la federación.

Lo trataremos a detalle pero en el mes de mayo del 2015, el Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción para otorgar mayores atribuciones a la ASF, los artículos citados forman parte de la reforma, la cual aún no está en vigor debido a que falta que el Congreso expida las leyes secundarias, explicaremos porque estimamos que la reforma es insuficiente.

Por lo que hace a España, se ha afirmado que los problemas de control de las Administraciones Públicas se han tenido que enfrentar con este nuevo escenario introducido por el Estado de bienestar. Así, el control parlamentario se ha

---

<sup>72</sup>LINDE PANIAGUA, Enrique, *Constitución y Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1991.

mostrado insuficiente para supervisar la totalidad de la extensa actividad administrativa, por lo que ha asumido un nuevo rol como canal de información y transparencia hacia la sociedad y ha creado o reforzado la existencia de órganos comisionados de carácter técnico y especializados, como el Defensor del Pueblo o el Tribunal de Cuentas.



## CAPÍTULO IV

### La Rendición de Cuentas

#### 4.1 La Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas, es una palabra que se liga a la voz sajona: *accountability* que significa responsabilidad, relacionado con *accountable* que uno de sus significados hace referencia a rendir cuentas. También se traduce como el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo,... ser responsable de algo (liable) ...ser sujeto y responsable de dar cuentas y responder preguntas (answerable)<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup>UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y democracia: el caso de México*, México: Instituto Federal Electoral, 2002, p. 11.

La rendición de cuentas es un familiar muy cercano de accountability. Hay matices que separan los dos conceptos. Para empezar, mientras accountability conlleva un sentido claro de obligación, la rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad de las partes involucradas- a los que rinden cuentas al igual que a los que exigen cuentas-. Afirma que la rendición de cuentas, incluye por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios<sup>74</sup>.

López Ayllón y Merino afirman que la rendición de cuentas es un concepto complejo y que su definición práctica y operación suponen la muy elaborada y fina articulación de un amplio conjunto de normas, actores, instituciones y procedimientos. Afirman que rendir cuentas es siempre una acción subsidiaria de una responsabilidad previa, que implica una relación transitiva y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad. Es subsidiaria, en el sentido de que una acción o responsabilidad robustece a otra principal, y por ello carece de todo sentido si es un acto único y aislado de cualquier precedente y es transitiva en tanto que hay al menos dos sujetos que participan en el proceso de rendición de cuentas con roles distintos, y aunque parezca obvio, es preciso tener presente que esa relación perdería todo sentido si aquellos que rinden cuentas no están obligados, no se someten a los juicios y no atacan los resultados de las sanciones impuestas de aquellos ante quienes se rinden cuentas y de ahí afirman que la rendición de cuentas es un antídoto contra la impunidad.<sup>75</sup>

La rendición de cuentas significa la obligación de todos los servidores públicos de dar cuenta, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia.

---

<sup>74</sup> SHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004, p. 11.

<sup>75</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO, Mauricio, *La rendición de cuentas en México, Perspectivas y Retos*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010. p. 2.

Como ya hemos mencionado el fundamento histórico de la rendición de cuentas lo encontramos en el artículo 15 de la Declaración de derechos del pueblo francés de 1789, en la cual se estableció el derecho social de pedir cuentas y la obligación de los gobernantes de rendirlas.

Luis Carlos Ugalde define a la rendición de cuentas como la obligación permanente de los mandatarios o agentes de informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento <sup>76</sup>.

Asimismo, Ugalde señala que en ocasiones “control” y “fiscalización” son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero éste abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos.<sup>77</sup>

#### **4.1.1. Democracia y Rendición de Cuentas**

El interés por fortalecer el proceso de rendición de cuentas, se ha revitalizado desde inicio del siglo XX. Detrás de ello está la convicción de que ningún régimen puede preciarse de democrático si no cuenta con instrumentos que le permitan ejercer a cabalidad el control sobre el ejercicio de gobierno.

La democracia es una forma de gobierno en la que los gobernantes son completamente responsables ante los gobernados, por lo que aquellos que ejercen el poder están obligados a rendir cuentas de sus acciones a los

---

<sup>76</sup> UGALDE, *Rendición de Cuentas y democracia: el caso de México*, ob. Cit. p. 9.

<sup>77</sup> UGALDE, *Rendición de Cuentas y democracia: el caso de México*, ob. cit. p. 10.



ciudadanos. Un elemento fundamental de las democracias modernas es la rendición de cuentas y la fiscalización del uso de los recursos públicos. También se destaca que una característica de la democracia es la búsqueda continua de un gobierno honesto y respetuoso de la legalidad. Se determina, constantemente, que para avanzar en la consolidación de un sistema democrático es necesario afirmar los sistemas de control en el uso de los recursos públicos.

En la antigüedad por democracia se entendía, el gobierno del pueblo, es decir, la toma de decisiones políticas fundamentales de la colectividad con la participación de la población. Los griegos llegaron a aplicar la llamada democracia directa, ya que votaban en las decisiones más relevantes. Más adelante el concepto republicano de democracia se vinculaba con el establecimiento de un orden legal y político, en donde el ejercicio del poder se repartía entre diversos órganos, que estaban encabezados por representantes populares elegidos por el pueblo y renovados periódicamente y un sistema incipiente de derechos y libertades del ciudadano. En la actualidad el concepto de democracia se ha redefinido en diversas ocasiones, hasta el grado de abarcar más allá de los meramente políticos y electorales. En opinión de los investigadores, José Carbonell y Rodrigo Gutiérrez, la democracia presupone también elementos abstractos, tales como libertades de asociación y expresión, estado de derecho, reconocimiento de derechos fundamentales, acceso a la información, rendición de cuentas, transparencia y eficacia en el ejercicio de las responsabilidades públicas y otros, que impactan en las instituciones y políticas públicas del Estado, para garantizar la plena existencia de un régimen en el que la sociedad pueda acceder al pleno ejercicio de sus derechos fundamentales <sup>78</sup>.

Estimamos que efectivamente, como lo afirma José Antonio Crespo<sup>79</sup> la rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias. Supone la capacidad de

---

<sup>78</sup>CARBONELL, José y GUTIÉRREZ, Rodrigo, *Enciclopedia jurídica Mexicana*, IJ: UNAM. Porrúa. México. Tomo III. Voz. Democracia. pp. 131-137.

<sup>79</sup>CRESPO, José Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Número 1. Auditoría Superior de la Federación. México. 2001. p. 7.

las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder. El principio de la rendición de cuentas busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes. Si los gobernantes, funcionarios, representantes y líderes políticos -es decir, todos los que dispongan de algún poder político- saben que pueden ser llamados a cuentas, que su acción política, su desempeño gubernamental y sus decisiones podrán generar efectos positivos o negativos a su interés personal, tendrán mucho mayor cuidado en el momento de ejercer el poder, y atenderán tanto el interés colectivo como la relación de medios y fines en el quehacer gubernamental, precisamente para que el resultado de sus resoluciones no afecte o perjudique el interés general, o el particular de sus gobernados y representados. Desde el punto de vista formal y teórico la rendición de cuentas ha sido definida por el politólogo Karl Deutsch de la siguiente forma:

Afirmar que un individuo o grupo que ostenta poder rinde cuentas ante alguna otra persona o grupo, significa varias cosas a la vez. En primer lugar significa que existe un canal de comunicación por cuyo conducto se transmiten señales acerca del comportamiento del actor responsable a sus controladores, o sea, a aquéllos ante quienes es responsable. En segundo, significa que sus controladores están recibiendo e interpretando estas señales, comparándolas con sus propias memorias relativas a sus acciones u omisiones que recompensarán o castigarán y dentro de qué límites. En tercero, significa que sus controladores tienen un canal por cuyo conducto pueden aplicar efectivamente estas recompensas o castigos a los actores que controlan, y que pueden actuar así y están motivados para ello<sup>80</sup>.

La rendición de cuentas de un gobernante puede compararse a la contratación de un administrador por parte del dueño de una empresa: lo contrata para administrar adecuada y eficientemente su propia empresa, a la cual no puede dirigir él mismo por falta de tiempo o para atender otros negocios. Se espera que el administrador recién empleado sea eficaz para así incrementar las utilidades, y honesto, de modo que no se apropie indebidamente de las utilidades. Para garantizar que así

---

<sup>80</sup> DEUTSCH, Karl, *Política y gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 220.

sea, el dueño de la empresa revisará de vez en cuando lo realizado por su empleado para determinar si su trabajo ha sido satisfactorio. Y también mandará hacer alguna auditoría para asegurarse de que su administrador ha actuado de manera honesta, que no se ha apropiado de los dineros de la empresa. En caso de que el empresario detecte que su negocio ha sido manejado de manera ineficiente, que incluso registra pérdidas donde debiera haber utilidades, seguramente procederá a despedir al mal administrador y contratará a otro que sea más eficiente. Si en cambio descubre que su empleado ha estado haciendo uso indebido de los recursos de la empresa, entonces, además de despedirlo, lo enviará a la cárcel. Se espera que como el administrador sabe que será fiscalizado en su desempeño, tratará de ser eficiente para conservar su empleo y frenará su ambición, respetando los bienes ajenos, para así preservar su prestigio profesional y, más importante, su libertad.

En una democracia debiera ser igual con los gobernantes: si la ciudadanía -o sus representantes- observaran que su gobernante es en exceso ineficiente para manejar los negocios públicos, se tendría que remover y sustituir por otro. En este aspecto tendría que ser un órgano técnico el que informara a través de sus evaluaciones de desempeño que la actuación es ineficiente, es la llamada responsabilidad política y en ella incluimos a los servidores públicos que deciden políticas públicas; es decir, de niveles superiores de responsabilidad.

La rendición de cuentas supone, pues, que un gobernante en cualquier nivel de gobierno podrá ser sujeto de responsabilidad política -removido del poder- o responsabilidad legal -castigado administrativa o penalmente-. De esa forma, al saber el gobernante que puede ser removido o sancionado, tendrá mayor cuidado de no tomar malas decisiones o incurrir en abuso de poder. Por su propia conveniencia, no necesariamente pensando en el bienestar de sus gobernados. Sobre esta doble responsabilidad de los gobernantes -la honestidad y la eficacia- decían los padres fundadores de la democracia norteamericana: “Un buen gobierno implica dos cosas: primero, fidelidad a su objeto, que es la felicidad del

pueblo; segundo, un conocimiento de los medios que permitan alcanzar mejor ese objeto.”<sup>81</sup>

Ahí están sintetizados los tipos de responsabilidad gubernamental de que hemos hablado: la legal, relativa a la honestidad, y la política, asociada a la eficacia.

Porque no basta comprobar que el gasto se efectuó en apego a la normatividad que regule el acto, sino que se requiere actualmente determinar que son en beneficio de la población. De ello tiene experiencia México en donde en un sexenio (2006 a 2012) el gobierno inició una lucha para combatir el narcotráfico y en ello se desviaron recursos de diversos programas sociales y la política de abatir el crimen fue totalmente ineficaz; ocasionando pobreza extrema en algunas regiones y diversas violaciones graves a los derechos humanos. En teoría si los gobernantes observan que una política o programa no tiene los resultados esperados, éstas deben modificarse, si no se afecta doblemente a la población, por ello se requiere de un monitoreo y una programación adecuada para evaluar periódicamente los resultados sin que la población tenga que asumir costos económicos porque los altos funcionarios no asumen la responsabilidad política.

Por ello, la rendición de cuentas públicas es fundamental, al grado en que puede establecerse de manera determinante que si las instituciones políticas no son capaces de llamar a cuentas a los gobernantes, de cualquier nivel, provoca la impunidad gubernamental. Y lo que se espera en las democracias es que al gobernante que viola las leyes, se le sancione.

El sociólogo alemán Karl Popper define a la democracia en función de su capacidad institucional para llamar a cuentas a los gobernantes: “El nuevo problema ya no se formularía preguntando ¿quién debe gobernar?, sino mediante una pregunta muy diferente: ¿cómo debe estar constituido el Estado para que sea posible deshacerse de los malos gobernantes sin violencia y sin derramamiento de

---

<sup>81</sup> HAMILTON, Alexander, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, 6ª reimpresión, p. 264.

sangre?”.<sup>82</sup>No debemos olvidar que en diversos países, el abuso del poder se ha frenado con revoluciones. Así pues, los mecanismos institucionales que permiten la rendición de cuentas, son propios de la democracia y facilitan la remoción pacífica e incluso la penalización de un mal gobernante con costos mínimos para la sociedad, y frenar a un gobernante para que no incurra en abuso de poder, todo lo cual eleva sustancialmente las probabilidades de que el interés particular de los gobernantes se concilie en algún grado importante con el bienestar colectivo de la sociedad, o al menos que no entren en franca contradicción, lo cual como hemos mencionado puede provocar una revolución o problemas de gobernabilidad.

Son muchos los mecanismos y procedimientos mediante los cuales una democracia estimula y favorece la rendición de cuentas. Justamente, las instituciones propias de la democracia tienen, entre sus funciones principales, las de coadyuvar coordinadamente a la rendición de cuentas de los gobernantes.

La rendición de cuentas es una tarea obligatoria, los funcionarios públicos deben entender y aceptar que tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad, porque manejan recursos que son de ella. En este sentido, es fundamental que la administración del Estado, en sus tres órdenes de gobierno, tengan mecanismos de fiscalización capaces de garantizar a los ciudadanos que los recursos públicos son utilizados conforme a su mandato y de manera honesta y transparente y que los funcionarios públicos rindan cuentas, se hagan responsables de los actos ilícitos que cometan y estén, sin distinciones, sujetos a las sanciones que imponga la ley.

Desde una perspectiva distinta, John Ackerman ha propuesto entender a la rendición de cuentas como “un proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus

---

<sup>82</sup> Karl, Popper, “*Un repaso de mi teoría de la democracia*”, *Vuelta*, n. 143, octubre de 1988, p. 11. [www.letraslibres.com/sites/default/files/pdfs\\_articulos-Vuelta-Vol12\\_143-02RpTDMKppp.pdf](http://www.letraslibres.com/sites/default/files/pdfs_articulos-Vuelta-Vol12_143-02RpTDMKppp.pdf).

logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes.<sup>83</sup> Este concepto supone que la rendición de cuentas es un proceso dinámico y pro-activo, donde los servidores públicos salen a la calle a dialogar con la sociedad y con otras instituciones, Supone también entender que esos servidores están sujetos a sanciones tanto negativas (castigo), como positivas, (recompensas).

Ackerman también introduce en su concepto el problema de la temporalidad de la rendición de cuentas y admite que, en principio, ésta solo se puede dar en rigor de manera posterior o ext post, sin embargo, advierte que esto solo puede llevar a la conclusión incorrecta de que se limita a actos o acciones acabados, Por ello, afirma que puede y debe incluir los procesos de toma de decisiones (por ejemplo los planes y programas de acción). Finalmente señala que la rendición de cuentas no siempre implica una relación de autoridad, sino que también se presenta de manera horizontal, entre dos actores de autoridad equivalente, lo que permite ampliar la idea de la rendición de cuentas que la limita a la comunicación de información contable de un agente a un principal, y que la lleva a entenderla como un proceso dinámico que redefine las relaciones entre el Estado y la sociedad, reconfigurando la naturaleza misma de la democracia y la participación ciudadana.

Entonces la rendición de cuentas implica necesariamente un marco jurídico y político, es decir, un marco de responsabilidad que se desprende a la vez de obligaciones legales y públicas, del principio de legalidad y de un propósito democrático.

López Ayón explica lo anterior a través de un modelo en donde A es el obligado a rendir cuentas, B la autoridad y C, alguien que tiene derechos fundamentales políticos y sociales, que puede ejercer en cualquier momento y por todas las vías jurídicas y políticas que tiene a su alcance y podría traducirse en ciudadanos que

---

<sup>83</sup>ACKERMAN, John, *Social accountability for the public sector*, A Conceptual Discussion, Washington D.C. The World Bank, 2005, citado en Ackerman John (coord.), *Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México, Siglo XXI, 2008, p. 16.

otorgan calidad a la democracia, pero que resulta imprescindible para impedir que la relación entre A y B se justifique solamente a sí misma, de espaldas al espacio público democrático o, peor aún, que se convierta en una trampa democrática autoritaria y afirma:

Es la presencia de los ciudadanos, en el espacio público, la que permite hacer del proceso de rendición de cuentas una operación que va más allá del mero control del poder político sobre sus subordinados y sus burocracias. Y al mismo tiempo, es la que ofrece elementos de juicio para impedir la multiplicación, la fragmentación y la desconexión del sentido de la norma y los procedimientos de control y evaluación de la gestión pública y de sus resultados.<sup>84</sup>

Existen diversas actividades de gobierno que se vigilan por los ciudadanos y en diversas ocasiones cuestionan la legalidad y eficacia de las decisiones tomadas y la responsabilidad de los funcionarios.

En este aspecto López Ayllón señala que la rendición de cuentas no equivale al derecho de acceso a la información pública ni es sinónimo de transparencia, sino que son conceptos que se refuerzan recíprocamente. Afirma que la transparencia es una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en asuntos públicos.

Rendir cuentas y fiscalización son elementos de un estado democrático que contribuyen a combatir la corrupción, mientras exista o no se combata la corrupción, no podemos afirmar el cumplimiento de los derechos fundamentales, en específico de derechos humanos, económicos, sociales y culturales. Por ello, uno de los aspectos que se demuestra en este trabajo de investigación es la importancia de la efectiva rendición de cuentas y de la fiscalización superior.

---

<sup>84</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y otros, *La rendición de cuentas en México, perspectivas y retos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2010. p. 7.

Jorge Witker, afirma que existe una dicotomía entre el texto o norma jurídica con la realidad o contexto, a poco andar se alejan, y la vigencia de la ley se congela, mientras el mundo de la realidad regulada la supera y rebasa permanentemente. Al hacer referencia a los derechos económicos, sociales y culturales, señala lo siguiente:

“... En el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, este pensamiento se expresa en privilegiar el conocimiento acumulado existente en la materia, y el investigador se orientaría por la prescripción e interpretación sobre este tipo de derechos que, bajo los criterios legalistas se encuentran en un terreno programático, a los cuales les falta recursos y voluntad política para respetarlos.<sup>85</sup>

La Organización de las Naciones Unidas<sup>86</sup> reconoce que el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan. Además, confirma que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable y que la igualdad de oportunidades para el desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que componen las naciones.

En el artículo 10, se establece que deben adoptarse medidas para asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional.

---

<sup>85</sup> WITKER, Jorge, “Los derechos humanos, nuevo escenario de la investigación jurídica”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 149, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 988.

<sup>86</sup> Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante resolución 41/128.



Atendiendo dicho precepto con el derecho al desarrollo se debe garantizar, entre otras cosas, el acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos.

El respeto a la dignidad humana implica que los individuos tengan a su alcance los bienes y servicios que permitan su desarrollo en las mejores condiciones posibles. Para ello el Estado debe hacer uso al máximo de los recursos; es decir su uso debe ser racional, eficiente y eficaz. Tanto los recursos nacionales, como los derivados de la cooperación y asistencia internacionales, que crean obligaciones específicas para los Estados y que además son justiciables, es decir, que si son violados por el Estado, requieren de su efectiva reparación. Sin embargo, como señala Alejandro Sánchez, existen grandes dificultades para hacerlos exigibles; incluso el reto es mayor al intentar hacerlos justiciables en los tribunales. Afirma que el la exigibilidad de los derechos sociales será fundamental para el pleno ejercicio del derecho al desarrollo.<sup>87</sup>

María del Refugio González Rodríguez, afirma que es necesaria la creación de sistemas de indicadores que permitan un monitoreo de estos derechos y, a su vez un seguimiento de las políticas públicas aplicadas para hacer cumplir cada uno de los mismos por parte de los ciudadanos y de las propias autoridades. También es necesario avanzar en la construcción de modelos de desarrollo, que permitan a las comunidades, a los grupos sociales y a las naciones disfrutar del conjunto de los derechos humanos.<sup>88</sup>

#### **4.2 El Derecho a la Información y la Rendición de Cuentas**

---

<sup>87</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Alejandro y otros, *El derecho al desarrollo, notas para su exigibilidad*, Memoria del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 109.

<sup>88</sup> GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, María del Refugio, *Memoria del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 2.

Como señalan diversos autores, el derecho a la información, está íntimamente vinculado al derecho de rendición de cuentas. Además, el derecho a la información está vinculado con el derecho a la verdad y a la transparencia y es básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuye a que ésta esté más enterada, lo cual es esencial para el progreso de una sociedad.

Como hemos señalado en un Estado democrático es imperativo garantizar el derecho a la rendición de cuentas, el cual se relaciona con el derecho a la información. Si las autoridades públicas, electas o designadas para servir o defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de una voluntad general, viola un derecho humano, al incorporar en la vida política la cultura del engaño, en lugar de informar a los gobernados con la verdad.

Se afirma que el derecho a la información pública por parte de los ciudadanos tiende a disminuir los índices de corrupción e incrementa la eficiencia en la administración pública.

En México en 1996, el máximo tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de sus facultades de interpretación en los resultados de su primer proceso de investigación de violaciones graves a derechos humanos en el caso de la matanza de Aguas Blancas, en el Estado de Guerrero, le dio un nuevo carácter al derecho a la información, al señalar que tenía que estar apegada a la verdad. No obstante, se trataba todavía de una garantía social ya que no había un beneficiario directo de la obligación del Estado, se hablaba del manejo masivo de la información y no era reconocido como garantía individual o derecho humano.

En el año 2000, el Pleno de la Corte sostuvo que no se estaba frente a una garantía social, sino a una garantía individual limitada por los intereses nacionales

y los de la sociedad, así como por el respeto de los derechos de terceros. El derecho a la información del individuo quedó equilibrado con el derecho que tiene la sociedad de estar veraz y objetivamente informada para evitar que haya manipulación. Así el Estado asume la obligación de cuidar que la información que llegue a la sociedad por lo diversos medios refleje la realidad y tenga un contenido que coadyuve a una participación informada para la solución de problemas nacionales y evitará que se deforme el contenido de los hechos que pueden incidir en la formación de opinión.

Esfuerzo por cierto no logrado, porque las principales televisoras manejan información con tendencias de interés personal, aunado a que la información que en ellas se presenta es meramente superficial, enfocada a aspectos viales y a la transmisión de la vida privada de diversas personas dejando a un segundo orden la información política y económica.

Los ciudadanos tenemos derecho a conocer el origen y destino de los fondos públicos, lo cual se realiza a través la actividad fiscalizadora que realizan nuestros representantes en el Poder Legislativo; sin embargo, ésta no limita otras formas de participación ciudadana, ya que puede solicitarse cualquier tipo de información a los tres Poderes y sólo puede ser negada en términos de las limitaciones que establecen las disposiciones aplicables.

María Alicia Junco Esteban cita a Habermas quien afirma:

...” yo distingo entre derechos del hombre fundados moralmente y derechos del hombre de carácter jurídico que han cobrado validez positiva, es decir, que han sido provistos de la garantía de ser impuestos por medio del poder de sanción estatal dentro del orden jurídico vigente en cada caso. Por el propio contenido universal que tienen, esos derechos fundamentales empujan, por así decir, por sí mismos, a la realización de un Estado cosmopolita en el que los derechos del hombre cobren en todo el mundo el estatus y la validez de derecho positivo. (...) Las luchas por el reconocimiento en el Estado democrático de derecho solo poseen fuerza legitimadora en la medida en que todos los grupos pueden tener acceso al espacio público político,

pueden hacer oír su voz, pueden articular sus necesidades y nadie ser marginado o excluido”<sup>89</sup>.

Como se ha mencionado, el derecho a la información está íntimamente relacionado con la transparencia y la rendición de cuentas, incluso ésta es vista como un principio de eficiencia administrativa, ya que la publicidad de la información se convierte en un elemento de supervisión ciudadana, lo cual le permite evaluar la actuación del gobierno y tomar decisiones sobre su actuación.

La información debe estar disponible de forma permanente, lo cual implica en prima facie que toda la información en poder de órganos gubernamentales es pública. La democracia requiere de la participación ciudadana y ésta no puede darse sin el pleno ejercicio de la libertad fundamental de informarse.

No debemos olvidar que la ausencia de participación ciudadana en la toma de decisiones se debe en gran parte a la desconfianza en las instituciones gubernamentales, incluida aquí, la administración pública. Todo lo anterior producto de la corrupción y del evidente mal ejercicio del gasto público.

Es la administración pública la que más ha tardado en procurar la transparencia de sus actuaciones. Quizá se deba lo anterior a que, como señala Francisco J. Laporta, “Los gobiernos son enemigos potenciales de la información que les atañe o les perjudica”.<sup>90</sup> No es sino hasta los años sesenta del siglo XX, bajo el empuje del movimiento dirigido a “democratizar” a la administración pública, que el tema de la transparencia empieza a plantearse como una exigencia frente a la rama ejecutiva del gobierno. La transparencia administrativa es una consecuencia, como ya se ha mencionado, del carácter democrático del Estado, pero también supone un estímulo para mejorar su eficacia, a la vez que permite garantizar de

---

<sup>89</sup> JUNCO ESTEBAN, María Alicia, *El Derecho a la información de la penumbra a la transparencia*, México: Porrúa, 2003, p. 34.

<sup>90</sup> LA PORTA SAN MIGUEL, Francisco Javier, *El derecho a la información y sus enemigos*, en Miguel Carbonell, coordinador, *Problemas contemporáneos de la libertad de expresión*, México, Porrúa/CNDH, 2004, p. 93.

mejor manera su rectitud e imparcialidad. Además, el hecho de que los gobernados puedan exigir información a la administración pública sirve para equilibrar de alguna manera las enormes potestades que tiene el Estado para pedir información de los particulares.

En este contexto, la información da lugar a un derecho individual o humano, como instrumento de realización de la libertad de expresión en primer lugar y luego como un derecho de carácter autónomo que se reconoce a partir del valor de la información misma. Pero la posibilidad de tener acceso a la información tiene también una dimensión colectiva en tanto que la información es un bien público. La información es una de las bases para el ejercicio democrático del poder, basado en la publicidad de los actos del gobierno y en la transparencia de la administración. El acceso a la información es lo que nos permite saber, por ejemplo, de qué manera se está gastando el gobierno el dinero de nuestros impuestos, ello vinculado al principio de rendición de cuentas.

El derecho a la información tiene una gran importancia para cualquier régimen democrático. Una de las notas características de los sistemas autoritarios o dictatoriales siempre ha sido ejercer el poder en secreto, de forma que el pueblo no sólo no tenga ninguna participación en el gobierno sino que incluso, hasta donde sea posible, no posea ningún conocimiento de lo que hacen sus gobernantes. Por el contrario, la democracia es por excelencia la forma de gobierno basada en lo público, concepto que se desarrolla desde el momento de elegir a los gobernantes (por medio de sistemas electorales públicos y no secretos) hasta las vías a través de las que se pueden tomar las decisiones (la publicidad de los debates parlamentarios es una regla indiscutida de la democracia)<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Una argumentación relacionada puede verse en Sitglitz, Joseph, E. Sobre la libertad, el derecho a estar enterado y el discurso público, Gibney, Matthew J. (ed) La globalización de los derechos humanos, Barcelona, Crítica, 2003, pp. 125 y ss.

En México, el signo permanente del ejercicio del poder, como corresponde a un régimen autoritario, ha sido el secreto y la manipulación informativa. Sin embargo, desde hace unos años el “derecho a saber” ha sido una de las reivindicaciones constantes de algunos grupos de la oposición política y de numerosos actores de la sociedad civil. En los últimos tiempos el control gubernamental sobre los medios de comunicación masiva se fue debilitando progresivamente y comenzó a surgir un muy incipiente pluralismo informativo.

En este contexto, lo que tradicionalmente había sido una enorme fuente de poder para fortalecer el régimen y perpetuar su dominio (el control de la información), se ha desvanecido en los últimos años, Luis Rubio señala:

El control de información ha sido siempre una de las fuentes más importantes de poder. Las comunicaciones y la capacidad de procesamiento de la información son las dos tecnologías que están penetrando en México a la velocidad del sonido y, con ello, transformando la realidad política del país. Mientras que antes la información se podía concentrar y ocultar, la esencia de la revolución implícita en estas tecnologías es precisamente la contraria: las comunicaciones descentralizan el poder en la medida en que se descentraliza el conocimiento y la información<sup>92</sup>.

Una de las especies del genérico derecho a la información es el derecho de acceso a la información pública, es decir, el derecho de conocer la información de carácter público que se genera o que está en posesión de los órganos del poder público o de los sujetos que utilizan o se benefician con recursos provenientes del Estado. El mencionado derecho que tienen los ciudadanos para acceder a documentos y datos que obren en poder del gobierno, puede tener dos distintas manifestaciones. La primera es cuando los datos a los que se quiere tener acceso afectan de manera directa la esfera jurídica de una persona; se trataría por ejemplo de documentos que obren en un proceso judicial o administrativo en el que el interesado sea parte.

---

<sup>92</sup> RUBIO, Luis, *La democracia verdadera., Información, ciudadanía y política pública*, México, Cal y Arena, CIDAC, 1988, p. 24.

La segunda manifestación del derecho de acceso a la información se produce cuando una persona quiere tener acceso a documentos que no afectan de manera directa su esfera jurídica; es el caso que, en algunos de sus preceptos, regulados por leyes en materia de transparencia, se da siempre que una persona se dirige a un órgano público para solicitar cualquier tipo de documento sin que tenga que justificar ningún tipo de interés jurídico para tener acceso a él. A lo primero se le podría llamar “derecho de acceso a la información en sentido restringido”, y a lo segundo “derecho de acceso a la información en sentido amplio”. Como ya se ha señalado, ambas manifestaciones forman parte (aunque no lo agotan) del derecho a la información establecido en el artículo 6º in fine de la constitución mexicana. Se relacionan y guardan estrecha dependencia, como es obvio, con otros derechos fundamentales<sup>93</sup>.

Así, el derecho de acceso a la información en sentido restringido se relaciona con el derecho al debido proceso legal establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales; así como, con el derecho a la impartición de justicia y de acceso a los tribunales del artículo 17 de la propia carta magna mexicana.

El derecho de acceso a la información en sentido amplio se relaciona con la libertad de expresión, con los derechos electorales y, más en general, con la concepción democrática del Estado contemporáneo, que la constitución mexicana recoge explícitamente en su artículo 27.

Como lo señala Roberto Saba, dar poder al pueblo para que decida cuestiones públicas directa o indirectamente sin darle la posibilidad de conocer toda la información necesaria para decidir, conduce a un proceso de toma de decisiones imperfecto que puede arrojar resultados fuertemente dañinos para la

---

<sup>93</sup>LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “Comentario a la Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información presentada por el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión” Cuestiones Constitucionales, México, núm. 7, julio-diciembre de 2002.

comunidad. El derecho a la información es, en consecuencia, una precondition del sistema democrático y del ejercicio de la participación de la ciudadanía<sup>94</sup>.

Como ya hemos mencionado, una democracia requiere de un funcionamiento transparente y responsable por parte de los poderes públicos; esto significa que, los ciudadanos deben tener la capacidad jurídica de conocer en todo momento la conducta de sus gobernantes. De otra manera, es imposible asignar responsabilidades a los malos funcionarios y recompensar a los buenos.

Ahora bien, hemos sostenido que la información tiene un valor propio, autónomo, que se traduce en el derecho que tenemos para acceder a información pública, así como a datos personales almacenados en bancos de datos públicos o, bajo ciertas circunstancias, también en base de datos que hayan sido confeccionadas y estén en poder de particulares; es lo que se conoce como el derecho de habeas data, que nos permite consultar las mencionadas bases de datos para el efecto de rectificar, suprimir, actualizar o pedir la confidencialidad de ciertos datos. Por lo que hace a la dimensión colectiva del derecho a la información, esta última es un requisito para el control de los actos de los poderes públicos. El derecho de acceso a la información, tiene incidencia, por ejemplo, en el ejercicio de algunos derechos sociales; por ejemplo, la posibilidad de acceder a la información es vital para hacer exigible el derecho al medio ambiente (en materia ambiental el derecho a la información ha tenido importantes desarrollos en el derecho comparado y en derecho mexicano); la información también es vital para defender los derechos de los consumidores.

Dentro de las cuestiones generales en torno al derecho de acceso a la información, además de lo que ya se ha dicho, podrían mencionarse la del tipo de información a la que se puede acceder, la de los órganos encargados de

---

<sup>94</sup>SABA, Roberto, El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno, en Derecho Comparado de la información, México, núm. 3, enero-junio, 2004, p. 158.



proporcionarla, la de la información que puede ser negada, el procedimiento por medio del cual se pueden cursar las solicitudes, etc.

Sobre el mismo tema de los sujetos del derecho de acceso surge otra cuestión: ¿los titulares de ese derecho son solamente los particulares o también los propios órganos públicos tienen derecho a solicitar información? Por ejemplo, ¿podría un municipio pedir información a un gobierno estatal para enterarse de la forma en que se ha gestionado la construcción de una presa ubicada en su territorio? En virtud de las finalidades de transparencia, máxima apertura y rendición de cuentas que persigue el derecho a la información, creo que se debe contestar afirmativamente: también las personas jurídicas de derecho público deben tener derecho a utilizar la legislación de acceso a la información para los fines de solicitar y obtener información que les parezca relevante, sin tener que acreditar para ello ningún tipo de interés legítimo, directo o indirecto. Con ese acceso no solamente se podría en posibilidad de contar con mayores elementos para ofrecer una buena gestión pública.

Hay algún tipo de servidores públicos para los que la información no solamente es necesaria en términos generales, sino que es una pieza clave para ejercer su tarea. Es el caso de quienes desempeñan funciones parlamentarias (diputados y senadores), pues sin contar con información es muy difícil, si no imposible, que lleven a cabo sus dos principales tareas: la de crear leyes y la de ejercer el control político sobre el gobierno. En España, el acceso a la información por parte de los parlamentarios ha suscitado, por ejemplo, varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional, que ha relacionado dicho acceso con el derecho fundamental de participación política y con la posibilidad de desempeñar el cargo parlamentario tal como lo marca la ley<sup>95</sup>. Para hacer posible esta vertiente del derecho de acceso (cualificado en función del sujeto titular del mismo) debe ser el propio legislador el que, ya sea en las normas generales sobre acceso o en las normas específicas

---

<sup>95</sup>FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, España, Marcial Pons, 1997, p. 336.

que regulan la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo, regule con detalle su alcance y las vías para hacerlo exigible.

#### **4.3 El problema de la Corrupción**

No es objeto de la presente investigación el tema de la corrupción; sin embargo, en los resultados de la revisión a las actividades gubernamentales, que realiza la ASF invariablemente se detectan observaciones relacionadas con la corrupción de los funcionarios públicos y particulares relacionados con ellos que involucran diversos aspectos de corrupción. Por ello, haremos una breve reflexión sobre el tema.

Conocemos algunas de sus causas pero no logramos comprender como se concatenan para constituir un modo de vida. Observamos que tiene consecuencias negativas en el crecimiento pero la dejamos operar. Sabemos que daña la economía familiar de los más necesitados, que profundiza la desigualdad y que disminuye el bienestar pero optamos por practicarla. Identificamos a los que la cometen pero los premiamos con puestos de gobierno y un lugar privilegiado en la sociedad. Estudiamos casos exitosos para erradicarla pero no los replicamos. La condenamos pero la justificamos. Hablamos, claro está, de la CORRUPCIÓN.<sup>96</sup>

En México, los escándalos de corrupción en los tres órdenes de gobierno, en la administración pública federal, así como en los órganos constitucionalmente autónomos. Gobiernos y funcionarios de todos los colores partidarios y de todos los niveles jerárquicos han estado inmiscuidos en denuncias públicas que involucran el uso y abuso del poder para beneficio privado. Estas denuncias incluyen, entre otros, desfalcos al erario, sobornos, pagos irregulares, conflictos de interés, desvío de recursos, tráfico de influencias, licitaciones amañadas o facturas con sobreprecio

---

<sup>96</sup> CASAR, María Amparo, *Anatomía de la corrupción*, México, IMCO, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2015, p.5.

AngelaFigueroBurrieza, señala que la Constitución española (CE) de 1978 al configurar al Parlamento como un órgano autónomo, que no soberano, permite que sus actuaciones en cuanto órgano constitucional (el legislativo es un poder constituido en el marco de la CE) sean enjuiciados por la jurisdicción constitucional y, en su caso, por la jurisdicción ordinaria: Con ello el principio Constitucional del Estado de derecho (artículo 1.1 de la CE y sus especificaciones estructurales (artículo 9.3 de la CE) adquieren una gran potencialidad. Continúa señalando que el constituyente configuró a las Cortes Generales como el órgano representante del pueblo español (artículo 66.1 de la CE). Esto no impide que sea considerado como un órgano subordinado a la constitución.<sup>97</sup>

Como mencionamos la ASF observa diversas irregularidades que involucran violaciones al marco jurídico por parte de los servidores públicos; los cuales por cierto en muchas ocasiones no son sancionados, debido a que la entidad de fiscalización superior acude a una dependencia del Ejecutivo Federal (Secretaría de la Función Pública), para que finque las responsabilidades a los servidores públicos, ya que carece de facultades para hacerlo directamente, lo cual es una de las causas de la percepción ciudadana de impunidad a los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones realicen actos que no se apegan al marco jurídico que rige su actuación, con la reciente creación del Sistema Nacional Anticorrupción, la ASF promoverá las responsabilidades ante el Tribunal de Justicia Administrativa, a lo que nos referiremos específicamente en capítulos posteriores.

El titular de la Secretaría de la Función Pública es nombrado directamente por el Presidente de la República. La ASF forma parte de la Cámara de Diputados y los partidos políticos tienen una intervención preponderante tanto en el nombramiento

---

<sup>97</sup> FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, "El control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios" Reforma Judicial, México: *Revista Mexicana de Justicia*, [S.l.], jan. 2003. <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma.judicial/article/view/8547/10553>> fecha de acceso 12 sep.2017 doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487929e.2003./8547>.

de su titular como en la vigilancia de su actuación. John Ackerman, afirma que esta estructura dependiente y deficiente ha sido una de las causas más importantes de la permanencia de la ineficiencia y la corrupción en casi todos los niveles y ámbitos del Estado mexicano<sup>98</sup>.

#### **4.4 Resultados de la Percepción Internacional de la Corrupción**

Al respecto Transparencia Internacional<sup>99</sup> ha señalado que casi la mitad de la población (43%) desconfían de las estrategias de control de la corrupción y una parte de ellos están convencidos de que el gobierno no sólo es ineficaz en su combate, sino que directamente auspicia o protege actividades ilícitas. Asimismo señala que en un estudio de en cualquier periodo de doce meses, más de una cuarta parte de los mexicanos se enfrenta a algún tipo de soborno o extorsión, lo cual supera las cifras reflejas por países como Perú, Panamá, Venezuela, República Dominicana, Indonesia, Kenia Sudáfrica<sup>100</sup>.

La corrupción es un fenómeno complejo y multicausal en el que están involucrados diversos aspectos y actores de la sociedad. Pese a que el fenómeno no es exclusivo del servicio público, pues la corrupción y sus efectos están en casi todos los ámbitos de la vida, uno de los que mayor atención representa es el que involucra a las autoridades y los recursos públicos.

En el caso de México el tema del combate a la corrupción se encuentra en diversos discursos políticos y programas de gobierno. Al respecto, resultan de especial interés los resultados de la encuesta que la organización no

---

<sup>98</sup>ACKERMAN, John M, y otros, *Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del estado mexicano*, en la autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, IJ-UNAM, México, 2009, p. 20. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).

<sup>99</sup>Transparency International (TI) es una organización internacional, no gubernamental, no partidista, y sin fines de lucro, dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional. Fue fundada en 1993, y ha sido reconocida ampliamente por colocar la lucha anticorrupción en la agenda global.

<sup>100</sup> Índice del Barómetro Global de la Corrupción 2006 de Transparencia Internacional. <http://www.transparencia.org.es>.

gubernamental denominada Transparencia Internacional (TI), realiza sobre el tema de la corrupción a nivel internacional.

De acuerdo a los reportes de TI a la Cámara de Diputados los niveles de corrupción en México han aumentado en los últimos 3 años, lo cual genera pérdidas por 1.5 billones de pesos al año.

A través del informe Índice de Percepción de la Corrupción, TI establece que “México ocupaba en el año 2012 el lugar 100 dentro de los 175 países más corruptos. En el año 2014 México ocupó el lugar 103, en el 2015 el 95, y en el 2016, el 123; es decir que la percepción de la corrupción ha aumentado”, afirma este organismo en su reporte, entregado a los diputados federales.

La organización, que promueve medidas contra la corrupción política en el ámbito internacional, recordó que el costo de la corrupción en nuestro país es de 1.5 billones de pesos al año, cifra que equivalente a una quinta parte del Producto Interno Bruto (PIB), según cifras emitidas por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (Ceesp).

Además, señala el informe, “la corrupción tiene un costo de 70 mil millones de pesos para las empresas instaladas solamente en la ciudad de México”, agregó la organización internacional, al citar cifras del último informe de la Confederación de Patrones de la República Mexicana (Coparmex) en la materia, de este año.

TI advierte que el incremento de la corrupción “debilita a los gobiernos, hacen más difícil la gobernabilidad y la estabilidad de una región o un país generan desconfianza de los ciudadanos hacia los gobernantes y por consiguiente, se debilita el tejido social”.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que dicho ilícito “impacta negativamente sobre el desarrollo de un país en su conjunto, además de la legitimidad de los gobiernos y las élites gobernantes”.

Es alarmante la percepción de la corrupción que se tiene de México a nivel internacional, en virtud de que afecta la confianza en las inversiones y en consecuencia la generación de empleos, a continuación se muestra el resultado del Índice de Percepción de la Corrupción, cuyos datos fueron obtenidos de la página de internet de Transparencia Internacional España<sup>101</sup>.

#### **4.4.1 Índice de Percepción de la Corrupción, Año 2012**

Durante 2012, Transparencia Internacional realizó la encuesta mundial de percepción de la corrupción, considerando a 176 países. En dicho año, actualizó la metodología del índice, por lo cual el índice se presenta en la escala de 0 (mayor corrupción) a 100 (menor corrupción).

Dos tercios de los 176 países clasificados en el índice de 2012 obtuvieron una puntuación inferior a 50 en una escala que va de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de bajos niveles de corrupción), lo que señala que las instituciones públicas deben incrementar su transparencia y que los funcionarios en puestos de poder deben rendir cuentas de manera más rigurosa.

Los resultados muestran como una de las conclusiones que “Los gobiernos deben incorporar acciones contra la corrupción en todas las decisiones públicas. Entre las prioridades están normas más efectivas sobre financiamiento político, una mayor transparencia de la contratación y el gasto público, y mayor rendición de

---

<sup>101</sup><http://www.transparencia.org.es>.

cuentas de organismos públicos a la población”, señaló HuguetteLabelle, Presidenta de Transparencia Internacional.

#### Índice de Percepción de la Corrupción, Año 2012

Posición global	País	Puntuación
1	Dinamarca	90
2	Finlandia	
3	Nueva Zelanda	
4	Suiza	88
30	España	65
105	México	34
174	Somalia	12

Como se aprecia, en esta edición, México recibió una puntuación de 34 que lo ubica en la posición 105 muy por debajo de sus principales socios comerciales; Canadá y Estados Unidos se encuentran en la posición número 9 y 19 respectivamente. En tanto que España se ubicó en la posición número 30 con una puntuación de 65 puntos.

#### 4.4.2 Índice de Percepción de la Corrupción 2013

Dinamarca y Nueva Zelanda se ubican en la posición número 1 al obtener 91 puntos de 100, España ocupa el lugar número 40 al obtener 59 puntos y México la posición 106 con 34 puntos. Los países que obtienen el índice más alto de corrupción son Afganistán, Corea del Norte y Somalia con 8 puntos.

## Índice de Percepción de la Corrupción, Año 2013

Posición global	País	Puntuación
1	Dinamarca Nueva Zelanda	91
4	Suecia	89
5	Noruega	86
40	España	59
106	México	34
	Afganistán	8
	Korea de Norte	8
174	Somalia	8

### 4.4.3 Índice de Percepción de la Corrupción, Año 2014

En la 20.<sup>a</sup> edición del Índice de Percepción de la Corrupción, algunos de los descensos más marcados, de entre 4 y 5 puntos, fueron China (36 sobre 100), Turquía (45) y Angola (19), a pesar de haber tenido un crecimiento económico promedio de más del 4 por ciento en los últimos cuatro años.

“El Índice de Percepción de la Corrupción 2014 pone de manifiesto que, cuando líderes y altos funcionarios abusan de su poder para usar fondos públicos en beneficio propio, el crecimiento económico se ve minado y los esfuerzos por frenar la corrupción quedan frustrados”, señaló José Ugaz, Presidente de Transparency International.

Más de dos tercios de los 175 países incluidos en el Índice de Percepción de la Corrupción 2014 obtuvieron una puntuación inferior a 50, en una escala de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de bajos niveles de corrupción). Dinamarca se sitúa en la primera posición de 2014, con una puntuación de 92, mientras que Corea del Norte y Somalia comparten el último lugar, con apenas 8 puntos.



- En 2014 México se ubicó en el lugar 103 de 175 países con una puntuación de 35/100. El país mejor evaluado es Dinamarca con 92 puntos; Corea del Norte y Somalia, los percibidos como más corruptos. México comparte ubicación en la tabla con Bolivia, Moldovia y Níger.
- En América Latina, México ubica en el lugar número 20 de 30 países, se encuentra por debajo de sus principales socios y competidores económicos: 82 posiciones por debajo de Chile, 34 lugares por debajo de Brasil.
- México se ubica en la última posición (34/34) entre los países que integran la OCDE.
- México requiere un cambio de fondo en su estrategia anticorrupción, señaló Transparencia Mexicana, el Capítulo México de Transparencia Internacional.
- España se coloca en la posición número 37 a nivel mundial y 19 respecto de los países que integran la Unión Europea, con una puntuación 60/100, después de Francia (69), Portugal y Polonia, ambos con (63).

Índice de Percepción de la Corrupción, Año 2014

Posición global	País	Puntuación
1	Dinamarca	92
2	Nueva Zelanda	91
3	Finlandia	89
4	Suecia	87
37	España	60
103	México	34
173	Sudán	11
174	Korea del Norte	8
175	Somalia	8

#### 4.4.4 Índice de Percepción de la Corrupción, Año 2015

En 2015, más de dos tercios de los 167 países incluidos en el Índice de Percepción de la Corrupción 2015 obtuvieron una puntuación inferior a 50, en una escala de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de bajos niveles de corrupción). Dinamarca se sitúa en la primera posición de 2015, con una puntuación de 91, seguida de Finlandia con 90, mientras que Corea del Norte y Somalia comparten el último lugar, con apenas 8 puntos<sup>102</sup>.

- En 2015 México se ubicó en el lugar 95 de 168 países con una puntuación de 35/100. México comparte ubicación en la tabla con Armenia, Filipinas y Malí.
- En el continente americano, el país que obtiene la mejor puntuación es Canadá (83). En Latinoamérica, el país que obtiene la puntuación más alta es Uruguay (74), mientras que la más baja la obtienen Venezuela y Haití (17).
- España se coloca en la posición número 36 a nivel mundial y 19 respecto de los países que integran la Unión Europea, con una puntuación 58/100, después de Francia (70), Portugal (63) y Polonia(62).

Índice de Percepción de la Corrupción, Año 2015

Posición global	País	Puntuación
1	Dinamarca	91
2	Finlandia	90
3	Suecia	89
4	Nueva Zelanda	88
36	España <sup>103</sup>	58
95	México	35
166	Afganistán	12
167	Corea del Norte	8

<sup>102</sup> Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción 2015, Transparencia Internacional. Elaborado por Transparencia Mexicana).

<sup>103</sup> [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla\\_sintetica\\_ipc-2015.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf).

167	Somalia	8
-----	---------	---

[http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla\\_sintetica\\_ipc-2015.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf)

#### 4.4.5 Índice de Percepción de la Corrupción, Año 2016

Durante 2016, Transparencia Internacional observó que en todo el mundo la corrupción sistémica y la desigualdad social se refuerzan recíprocamente, y esto provoca decepción en la gente hacia su clase política y un contexto propicio para que se impongan los políticos populistas<sup>104</sup>.

El 69 por ciento de los 176 países incluidos en el Índice de Percepción de la Corrupción 2016 obtuvieron una puntuación inferior a 50, en una escala de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de ínfimos niveles de corrupción), y esto dejó en evidencia el carácter masivo y generalizado de la corrupción en el sector público a nivel mundial. Este año, fueron más los países que descendieron posiciones en el índice que los que escalaron puestos, y esto alerta sobre la necesidad de tomar medidas urgentes.

“En demasiados países, las personas se ven privadas de sus necesidades más básicas y se acuestan con hambre cada noche debido a la corrupción, mientras los poderosos y corruptos gozan impunemente de una vida de lujos”, expresó José Ugaz, Presidente de Transparency International.

Los casos de corrupción a gran escala, desde Petrobras y Odebrecht en Brasil hasta el expresidente ucraniano Víktor Yanukóvich, muestran cómo la colusión entre empresas y políticos arrebató a las economías nacionales miles de millones de dólares de ingresos que se desvían para beneficiar a unos pocos, a costa de la mayoría. Este tipo de corrupción a gran escala y sistémica redundó en violaciones de derechos humanos, frena el desarrollo sostenible y favorece la exclusión social.

<sup>104</sup> <https://www.transparency.org>

Añade el Presidente de Transparencia Internacional que no basta con realizar ajustes técnicos a leyes específicas contra la corrupción. Se necesita implementar con urgencia reformas sistémicas profundas que puedan contrarrestar el creciente desequilibrio de poder y riqueza, empoderando a los ciudadanos para que pongan freno a la impunidad generalizada por la corrupción, exijan que los poderosos rindan cuentas y realmente tengan voz en las decisiones que afectan su vida diaria.

Estas reformas deben incluir la divulgación, a través de registros públicos, de quiénes son los verdaderos titulares de sociedades, así como sanciones para los profesionales que facilitan estas operaciones y son cómplices en el movimiento de flujos de dinero corrupto de manera transfronteriza

- En 2016, México se ubicó en el lugar 123 de 176 países con una puntuación de 30/100. Los países mejor evaluados son Dinamarca y Nueva Zelanda, seguidas de Finlandia con 89 y Suecia con 88. Estos países comparten características de gobierno abierto, libertad de prensa, libertades civiles y sistemas judiciales independientes.
- Por décimo año consecutivo, Somalia tiene los peores resultados del índice, con apenas 10 puntos, Sudán del Sur se ubica en el penúltimo puesto, con una puntuación de 11, seguido por Corea del Norte (12) y Siria (13). Los países en el extremo inferior del índice se distinguen por una impunidad generalizada de la corrupción, gobernabilidad deficiente e instituciones frágiles.
- México se ubica en la última posición (34/34) entre los países que integran la OCDE.
- España se coloca en la posición número 41 a nivel mundial y 19 respecto de los países que integran la Unión Europea, con una puntuación 58/100, después de Francia (69), Portugal y Polonia, ambos con (62)

#### Índice de Percepción de la Corrupción, Año 2016

Posición global	País	Puntuación
1	Dinamarca	90
2	Nueva Zelanda	90
3	Finlandia	89
4	Suecia	88
41	España	58
123	México	30
174	Corea del Norte	12
175	Sudán del Sur	11
176	Somalia	10

- [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla\\_sintetica\\_ipc-2016.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla_sintetica_ipc-2016.pdf)

#### 4.4.6 Índice de Percepción de la Corrupción, Año 2017

Durante 2017, Transparencia Internacional observó que a pesar de los esfuerzos por combatir la corrupción en el mundo, la mayoría de los países están avanzando con demasiada lentitud. Aunque detener la corrupción lleva tiempo, en los últimos seis años numerosos países han conseguido progresos mínimos o nulos. Un análisis más detenido de los resultados del índice arroja un dato aun más alarmante: los países donde son más frágiles las garantías para la prensa y las organizaciones no gubernamentales (ONG) en general presentan también los peores índices de corrupción<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> <https://www.transparency.org>

Este año, Nueva Zelanda y Dinamarca ocupan el primer lugar con puntuaciones de 89 y 88 respectivamente. Siria, Sudán del Sur y Somalia tienen las puntuaciones más bajas con 14, 12 y 9 respectivamente. La región con mayores puntuaciones es Europa occidental, con una puntuación promedio de 66. Las regiones con peores valoraciones son África subsahariana (puntuación media de 32) y Europa oriental y Asia central (puntuación media de 34).

Transparencia Internacional también analiza la relación entre los niveles de corrupción y la libertad con la que las organizaciones civiles pueden operar e influir en las políticas públicas. El análisis, que incorpora datos del WorldJustice Project, muestra que la mayoría de los países con bajas calificaciones en libertades civiles también tienden a obtener puntuaciones con niveles altos por corrupción. "Las campañas de desprestigio, el acoso, las demandas y los escollos burocráticos son algunas de las herramientas utilizadas por ciertos gobiernos en un esfuerzo por acallar a quienes impulsan iniciativas contra la corrupción", dijo Moreira. "Instamos a los gobiernos que se esconden detrás de leyes restrictivas a que los desactiven de inmediato y permitan una mayor participación cívica".

Un dato alarmante es cada semana un periodista es asesinado en un país con altos niveles de corrupción.

- En 2017, México se ubicó en el lugar 136 de 180 países con una puntuación de 29/100.
- México se ubica en la última posición (35/35) entre los países que integran la OCDE.
- España se coloca en la posición número 42 a nivel mundial y 18 respecto de los países que integran la Unión Europea, con una puntuación 57/100, después de Francia (70), Portugal (63), Eslovenia (61) y Polonia (60), Lituania (59), Letonia (58) y Chipre (57). Si se comparan los datos de

España desde el año 2000 hasta el presente, se encuentra ante un descenso tan marcado que la sitúa como el país de Europa en el que más ha empeorado la percepción de corrupción y su situación en el ranking de países (de menos a más corruptos). No obstante, es necesario indicar que la comparación de datos entre los índices anuales de percepción de corrupción de TI es algo problemática, pues pueden cambiar el número de estudios que se incorporan o el número de países que se analizan o el método de puntuación.

Índice de Percepción de la Corrupción, Año 2017

Posición global	País	Puntuación
1	Nueva Zelanda	89
2	Dinamarca	88
3	Finlandia	85
3	Noruega	85
3	Suiza	85
3	Singapur	85
4	Suecia	84
42	España	57
135	México	29
178	Siría	14
179	Sudán del Sur	12
180	Somalia	9

- [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla\\_sintetica\\_ipc-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf)

#### 4.5 Control de la Corrupción

La corrupción es un problema latente, según demuestran las estadísticas, es susceptible de un control eficaz, más no de una erradicación absoluta. Por ello, es

un problema recurrente, existe en mayor o menor medida en todos los países, en todas las actividades de la vida pública o privada, pero qué es la corrupción.

Iglesias y Medina, señalan que es necesario delimitar conceptualmente el alcance de lo que originariamente y sin demasiada precisión, se denominó *corrumpere*, afirman que conviene racionalizar el concepto de corrupción y, dado que no tiene un carácter técnico-jurídico, desvincularlo de su potente carga emocional negativa; pronunciar esta palabra equivale a decadencia, desintegración, envilecimiento o crimen, y ello no siempre es así. Tampoco es correcto asociar la idea de corrupción a la de sonados escándalos públicos o políticos, aunque este sea un rasgo vivamente alimentado desde los medios de comunicación.

Para perfilar una imagen aproximativa provisional define la corrupción como a continuación se indica:

... existe un denominador común en las distintas aproximaciones al concepto de corrupción. Sintetizado de forma abierta y sin pretensión de agotarlo, la corrupción supone la utilización de potestades para obtener beneficios injustificados... un actuar ilegal presidido por criterios empresariales de profesionalización en cuanto a que persiguen máxima rentabilidad y minimización de riesgos, a costa de una utilización abusiva de las estructuras institucionales o económicas regulares y de una infiltración en los circuitos económicos con apariencia de legalidad<sup>106</sup>.

No obstante que se afirme que la corrupción se presenta realmente como problema de las sociedades democráticas, pues bien sólo en ellas hay un control de la actividad política, tanto de un poder a otro, como a través de los tribunales, la sociedad o los medios de comunicación, su presencia obstruye el desarrollo de un país, ya que genera pérdidas considerables tanto a empresas como al propio gobierno.

---

<sup>106</sup>IGLESIAS RÍO, Miguel Ángel y MEDINA ARMÁIZ, Teresa, "Herramientas preventivas en la lucha contra la corrupción en el ámbito de la Unión Europea", *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Anuario 2004, T. II, pp. 907 y 908, en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).



Los Estados democráticos de Derechohan evolucionado, en ellos se da la posibilidad de acceso al sufragio electoral a todos los ciudadanos (sin discriminación por razón de género, edad, raza o religión) y existe un interés y participación cada vez más directa de los ciudadanos en los asuntos públicos; sin embargo, el problema de la corrupción es latente. Por ello es de gran importancia en control que ejercen las entidades fiscalizadoras superiores en el ejercicio del gasto público, porque a través de la debida sanción a los servidores públicos que incurran en conductas que violentan las leyes, se inhibe su comisión.

Por lo que hace a la corrupción en el sector público existen diversas causas, en opinión de Pérez Fernández del Castillo, se debe a una larga tradición vergonzosa heredera desde siempre, una inercia de la práctica de cualquier tipo de corrupción en todos sus niveles de gobierno históricamente documentados desde la conquista hasta nuestros días; en segundo aspecto lo atribuye a los salarios bajos y deficientes de una gran parte de los servidores públicos, sobre todo de los niveles medio a bajo; como tercera causa señala el exceso de leyes imperfectas o con lenguaje ambiguo, o bien reformas a las leyes sin consultar a los ciudadanos: cuarta causa refiere la existencia de gran cantidad de trámites ante el gobierno y el articulado de leyes que dejan al criterio del “inspector” o “revisor” ciertos aspectos ambiguos de la ley; como quinta causa se indica la existencia de investigaciones del Ministerio Público mal sustanciadas que traen como consecuencia sentencias penales absolutorias; en la sexta causa coloca a la falta de transparencia refiriéndose a la partida secreta, la información confidencial, la documentación reservada; como séptima causa señala a la impunidad, o sea al servidor público que quebranta las leyes sin recibir una sanción, algo que ocurre comúnmente, cuando derivado de la fiscalización superior las sanciones determinadas por la ASF no se aplican argumentando diversos aspectos legales, por último señala como causa al cohecho, cuando el ciudadano ofrece algún

beneficio a servidor público, o soborno cuando es éste quien lo solicita al ciudadano<sup>107</sup>.

Las causas son diversas pero por lo que hace a los salarios bajos se podría poner en práctica por el gobierno, un programa de estímulos y recompensas para premiar la productividad y al interior de las dependencias gubernamentales respetar los escalafones y profesionalizar a los servidores públicos, en México se inició como política pública hace aproximadamente quince años, el denominado Servicio Profesional de Carrera, que considera los aspectos anteriores, sin embargo los puestos gerencias o directivos no se incluyen en dicho servicio y provoca que quienes los ocupen no cuenten con la suficiente preparación profesional o experiencia, por lo cual ha tenido poco éxito.

Indudablemente la presencia de la corrupción conlleva diversas cuestiones de carácter ético, como la justicia, el bien común, la prudencia, la verdad, la lealtad y el cumplimiento del deber; en este último aspecto relacionado con el desempeño personal del servidor público, lo aspectos que la normatividad interna exige para el desempeño del cargo, observar buena conducta; respetar al ciudadano, el servidor público debe estar consciente de que una persona solicita un servicio público para resolver una necesidad y lo mínimo que espera es que lo respeten en el trámite que realiza y que el mismo se preste con la mayor diligencia.

El servidor público debe conocer y cumplir las leyes que rigen su actuación, un servidor público arrogante o ignorante del marco jurídico solo entorpece un trámite de un ciudadano, incluso al solicitar requisitos no previstos en la normatividad o interpretarla a su juicio. Además, debe ocupar o destinar los bienes del Estado exclusivamente a los fines encomendados, presentar su declaración patrimonial, denunciar por escrito las faltas de otros funcionarios, no encubrirla ni tolerarla y guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento, como sabemos

---

<sup>107</sup>PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, BERNARDO, "La Corrupción", en *Revista de Derecho Notarial Mexicano*, México: Número 119, Sección de Estudios, 2004, pp.29 y 30. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).

muchos servidores públicos hacen uso de información privilegiada obteniendo ganancias ilícitas.

En algunos casos la corrupción es generada por el propio superior jerárquico del servidor público, es una gran red al interior de las áreas del gobierno que impide que un servidor público pueda denunciar una conducta irregular sin ver afectada su permanencia laboral, se le solicita directamente que el contrato se asigne a determinada persona, que en ciertos casos se omitan los requisitos que establece la normatividad, o bien que realice las gestiones necesarias para integrar debidamente un expediente.

Un aspecto importante es la dificultad que representa para un ciudadano enfrentarse a un servidor público que sin dominio de los aspectos técnicos solicita requisitos adicionales o frena los trámites considerando meramente su presunción de lo correcto, la cual en diversas ocasiones excede lo establecido por la norma, y de ninguna forma es justificable pero obliga al ciudadano a recurrir a actividades ilegales, para que su empresa siga funcionando, o bien se defiende legalmente contra los actos del servidor público, lo cual representan un proceso lento y costoso por la cantidad de asuntos que existen en los tribunales y por el pago que debe realizar al abogado. En consecuencia y para garantizar el éxito de su asunto, tratará de sobornar a los empleados del Poder Judicial y como sabemos muchos son los casos del enriquecimiento ilícito por parte de magistrados y jueces.

Por otra parte, es evidente que en el desarrollo de los países inciden aspectos económicos internacionales que afectan su economía, tal el caso del precio internacional del petróleo o bien, la situación específica de países como Grecia, que ha impactado no solo a los países que forman la Unión Europea, el caso reciente de la economía China, que sus efectos trascienden al mundo. Por ello, al interior de los países es de suma importancia que los recursos públicos se utilicen eficazmente.

En México son innumerables los casos en que el presupuesto se utiliza para el enriquecimiento de funcionarios públicos o de empresas que se relacionan con ellos para obtener beneficios. Por ello, es de gran importancia la rendición de cuentas y el control externo que ejercen en España el Tribunal de Cuentas (TCu) y en México la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Parejo Alonso, afirma que el Estado social y democrático de Derecho se ha convertido en un nuevo paradigma basado en el equilibrio constitucional de los derechos personales y vitales de los ciudadanos. Este nuevo paradigma constitucional trata de encontrar una solución de síntesis en la pugna entre el Estado liberal y el Estado social, es decir, en la larga disputa entre la libertad y la igualdad que está en la génesis del hombre social. Afirma que ese <<orden>> del orden material y constitucional en el que destacan los derechos y las libertades como desagregados del derecho en general y el valor de la libertad al servicio del libre e integral desarrollo de la persona en sociedad, se impone, desde luego, a cualquier intento de interpretación parcial del texto fundamental<sup>108</sup>.

En este clima no se deja de cuestionar la actividad pública y el problema de la corrupción administrativa, el cual se inserta como de urgente solución para la opinión pública. Los ciudadanos identifican a la corrupción como un mal endémico del funcionamiento del sector público. Esta situación da lugar a una reacción de las autoridades públicas que refuerza las garantías jurídicas de los procedimientos de gestión de los fondos públicos.

Con un aparato estatal más justo y eficiente, encontrarían un clima más propicio para florecer y competir en el mercado internacional. Con un sistema de control más fuerte y autónomo, se pueden combatir las redes de corrupción. El combate a la corrupción y la modernización administrativa también generarían beneficios en materias de desarrollo social, derechos humanos, recaudación, salud y seguridad.

---

<sup>108</sup>PAREJO ALFONSO, Luciano, "El Estado social administrativo"; Algunas Reflexiones sobre la <<crisis>> de las prestaciones y los servicios públicos, *Revista de Administración Pública*, España, 2000, p. 228. [www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1](http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1), consultado el 7 de enero de 2017.

Una de las propuestas más relevantes para el combate a la corrupción y la rendición de cuentas es otorgarle autonomía plena a la ASF, la cual actualmente cuenta con autonomía y de gestión, en términos del artículo 79 Constitucional.

Estimamos que como combate a la corrupción, la rendición de cuentas y la eficiente fiscalización superior son elementos fundamentales de las democracias, pues su observancia permite elevar la credibilidad social sobre las instituciones. Actualmente observamos que existe una percepción de la población de que la actividad gubernamental es corrupta y que las conductas de los servidores o funcionarios públicos no se sancionan. Es por ello, entre otras razones, que las entidades de fiscalización están llamadas a jugar un rol determinante en la lucha contra la corrupción y sus múltiples mecanismos de reproducción y depuración, pero además a funcionar como un mecanismo de prevención e incentivos para lograr un gobierno que utilice de manera eficiente los recursos públicos.

Bajo esa perspectiva, la fiscalización superior sobre el ejercicio del gasto público, se inscribe en la racionalización de la responsabilidad gubernamental y fortalece el control parlamentario sobre el origen y destino de los recursos públicos.

#### **4.6 Entidades Fiscalizadoras Superiores y Percepción Ciudadana**

La función de las entidades fiscalizadoras superiores es de suma importancia; sin embargo, su labor es desconocida para la mayoría de los ciudadanos y en muchos casos la consideran inútil, costosa y poco eficaz.

A lo anterior hay que añadir que el ciudadano común encuentra de difícil acceso el conocer la labor de fiscalización. En primer lugar por la dificultad, oscuridad o complejidad de las cuestiones presupuestarias, percibidas generalmente por los ciudadanos como excesivamente técnicas y confusas. En segundo lugar se encuentra el hecho de que los destinatarios directos de los informes del Tribunal y la ASF sean las Cortes Generales y la Cámara de Diputados, respectivamente; en

consecuencia, la opinión pública percibe únicamente el resultado de los debates parlamentarios, de contenido político, sin conocer el fondo de las revisiones.

Actualmente existe una crisis de la representación, la percepción ciudadana coloca a los partidos políticos como corruptos y en algunos casos en México ha impactado en los procesos electorales en donde los candidatos ciudadanos obtienen el triunfo electoral y ello derivado de dicha crisis, aunada a la percepción de impunidad.

Es en este contexto general, en el que, en particular, el Tribunal de Cuentas y la Auditoría Superior deberían reforzar su posición ante la opinión pública, poniendo en su conocimiento, de forma directa o inmediata, y no de manera mediata, el resultado de sus trabajos, haciéndolos accesibles y comprensibles por los ciudadanos. Ahora bien, no deben tampoco hacer perder la perspectiva de las propias entidades fiscalizadoras superiores y desviar el debate político de su foro natural y legítimo: las Cortes Generales y la Cámara de Diputados.

Por ello, deben extremarse al máximo las medidas para evitar la confusión del papel que ante la opinión pública deben jugar, con la utilización que el poder político pueda llegar a hacer del recurso a estos órganos de control. No cabe desconocer aquí el creciente protagonismo de los órganos judiciales y de control (con la correspondiente repercusión mediática) a los que con preocupante frecuencia acuden los gobiernos (desde el Poder Ejecutivo) y los partidos (desde el Poder Legislativo) en lo que gráficamente la doctrina ha calificado como una "búsqueda desesperada de legitimidades perdidas".

De Vega Blazquez, señala que Hegel se referiría a las obligadas cautelas y limitaciones con las que hay que proceder siempre cuando se habla de los órganos de garantía y de control, y Guizot, consciente de que las garantías constitucionales son medidas e instrumentos correctores de comportamientos patológicos de la vida estatal, y de que sobre ellas no cabe establecer criterio de

legitimidad alguno, señaló que "cuando se judicializa la política, la política nada tiene que ganar, mientras que la justicia tiene todo que perder"<sup>109</sup>.

En este contexto, para evitar su conversión en mecanismo de legitimación o deslegitimación política, tanto el Tribunal de Cuentas como la Auditoría Superior deben poner en manos de la opinión pública sus informes, para que sea ésta la que sopesa, a la vista y con conocimiento directo del análisis técnico y jurídico que el Tribunal realice sobre la gestión económico-financiera del sector público, las valoraciones y juicios políticos que a su vez pretendan extraer gobernantes y representantes del contenido de sus informes.

Las entidades fiscalizadoras superiores cuentan con diversos instrumentos que constituyen a su vez el fundamento insoslayable de su propia legitimidad: la objetividad y rigor técnico-jurídico de sus trabajos, la inmediatez temporal del resultado del ejercicio de las funciones que constitucional y legalmente les corresponden, y la claridad con que sea capaz de transmitir sus conclusiones no sólo a las Cortes Generales y a la Cámara de Diputados, sino muy especialmente a la opinión pública, llevar sus resultados a la población lo cual en un ejercicio democrático propiciará la participación ciudadana.

En la sociedad mexicana se atraviesa por un fenómeno que tiene implicaciones para toda actividad pública, la población no cree en las instituciones, entre ellas la Auditoría Superior de la Federación, además existe una percepción generalizada de que el gobierno es corrupto y que los actos irregulares son impunes.

México atraviesa por graves situaciones en distintas áreas gubernamentales, se trata de un país muy grande, con una numerosa población, con diferencias muy marcadas y con un historial poco regular en cuanto a la atención poco sistemática

---

<sup>109</sup>DE VEGA BLANQUEZ, Pedro de. La configuración Constitucional del Tribunal de Cuentas en España. Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, [S.l.], jan. 1999. ISSN 2448-4881. Disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5568>>. Fecha de acceso: 16 jan. 2018  
doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.1999.1.5568>

de rezagos sociales y económicos. Últimamente se han incrementado las comunidades indígenas que padecen hambre; existen problemas de migración, violaciones sistemáticas a derechos humanos, etc.

No obstante ha avanzado democráticamente, se crearon instituciones y leyes que han permitido respecto a la obligación de los gobernantes de actuar con transparencia y rendir cuentas de sus actos; sin embargo, aún hay mucho por hacer en la materia, además, se requiere mayor acercamiento entre ciudadanos y la Auditoría Superior de la Federación, que no obstante sus antecedentes históricos es poco conocida.

Se requiere que las entidades fiscalizadoras superiores informen a los ciudadanos como fueron utilizados los recursos públicos, detallando el monto de los recursos asignados a cada uno de los programas y actividades gubernamentales. Tal vez con ello, el ciudadano podrá determinar si son utilizados conforme a su mandato y de manera honesta y transparente; y que los funcionarios públicos sean responsables de los actos ilícitos que cometan y estén, sin distinciones, sujetos a las sanciones que imponga la ley.

No se debe perder de vista que rendir cuentas y fiscalizar es combatir la corrupción: mientras la corrupción subsista, no podrá alcanzarse un Estado plenamente democrático. Se concibe a la rendición de cuentas como un elemento fundamental de un Estado democrático porque hay un mandato del pueblo soberano y la fiscalización coadyuva a que se cumpla.

Un problema histórico en nuestro país es que, quienes administran los bienes públicos, no aceptan el derecho de la comunidad para conocer los resultados de su gestión y para reclamar eficacia y efectividad. Como característica de la transición hacia la democracia, la exigencia ciudadana es que el gobierno, conjuntamente con la comunidad, diseñe los mecanismos y defina las reglas que permitan esa interacción entre administradores públicos y la sociedad misma.



Convendría diseñar un informe especial para los ciudadanos, que incluyera a grandes rasgos los resultados de la fiscalización, señalando específicamente el ente auditado, número total de observaciones, el monto que involucra, descripción de la irregularidad, la disposición legal infringida, la acción emprendida y precisar si se promovió o inició algún procedimiento de responsabilidades o denuncia penal.

Lo anterior haría más accesibles los resultados de la fiscalización a la población en general, y de alguna forma se generará confianza en la institución de fiscalización superior.



## **CAPÍTULO V**

### **La Fiscalización Superior en el Ámbito Internacional**

#### **5.1 Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI)**

En 1953 se constituyó la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización superior (INTOSAI) con 34 países. De ese entonces a la fecha, el crecimiento de la INTOSAI A fin de coordinar esfuerzos en el desarrollo de estrategias sobre auditoría superior e intercambiar información y experiencias sobre la materia, ha sido significativo, ya que en la actualidad cuenta con al menos 185 países, divididos en cuatro regiones: EUROSAI (Europa), ASOSAI (Asia), ARABOSAI (países del medio oriente) y OLACEFS (Latinoamérica y del Caribe).

En Perú en 1977, en el marco del IX Congreso de la INTOSAI, fue expuesta la llamada Declaración de Lima. En esta Declaración se definieron los lineamientos básicos para la fiscalización gubernamental, haciéndose énfasis en la necesidad de que cada Estado contara con una entidad de fiscalización superior independiente y autónoma con rango constitucional. En esta Declaración se señaló la importancia de utilizar correcta y racionalmente los fondos públicos, lo cual constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de

las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente.

Yolanda Gómez afirma que la Declaración de Lima, adoptada en el IX Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), insiste en esta idea al afirmar que la utilización correcta y racional de los fondos públicos constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente, para lo cual es indispensable que cada Estado cuente con una entidad fiscalizadora superior eficaz cuya independencia esté garantizada por la ley, institución que es necesaria por el hecho de que el Estado ha extendido sus actividades a sectores socio-económicos que exceden del estricto marco financiero tradicional.

Afirma que completan estos objetivos la información, tanto a los poderes públicos como al resto de los ciudadanos, del resultado de la acción inspectora, «mediante la publicación de informes objetivos y ponderados... de acuerdo con los propósitos de las Naciones Unidas».

Por ello, en los últimos años, las reformas a los órganos de control superior se han orientado a fortalecer la autonomía técnica y de gestión, a la vez que han buscado propiciar un mayor contacto con la ciudadanía mediante la publicación de sus informes sobre el resultado de la actividad fiscalización, la transparencia de sus resultados y la captación y procesamiento de quejas, denuncias y recomendaciones ciudadanas.

Estas instituciones de fiscalización observan una tendencia generalizada a la ampliación de sus funciones, que tradicionalmente se limitaban a la verificación de la legalidad y de los principios contables para abarcar ahora, además evaluaciones de desempeño, calidad del gasto y percepción ciudadana.

Los órganos de fiscalización superior a nivel mundial, se desempeñan al menos en cuatro formas de organización y funcionamiento: Oficinas de Auditorías o Contralorías Superiores; Contralorías con Autonomía Constitucional; Tribunales o Cortes de Cuentas; y Consejos.

## **5.2 Modelos de Control**

Luis Vacas García Alós, presenta como modelos de control: a) modelo latino, integrado por países como Francia, Italia, Grecia y Portugal, en los que el órgano de control externo tiene carácter colegiado con cometidos de carácter jurisdiccional; b) modelo anglosajón, compuesto por Estados Unidos, el Reino Unido, Irlanda e Israel, en los que existe un órgano monocrático designado por el Parlamento y el jefe de Estado, que depende del propio Parlamento, al que dirige los resultados de sus funciones fiscalizadoras y asesoras, y que cuenta con plena independencia funcional; modelo germánico, formado por Alemania y Austria, donde existe un órgano monocrático de dirección designado por el Parlamento y el Jefe de Estado, con estructura colegiada –en el caso de Alemania., y con funciones fiscalizadoras a posteriori y de carácter consultivo, tanto respecto del Legislativo, a quien eleva sus informes, como del Ejecutivo; d) modelo escandinavo en el que el órgano de control depende del Ejecutivo y realiza funciones fiscalizadoras a posterior y también funciones de asesoramiento del gobierno y no del parlamento<sup>110</sup>.

### **5.2.1 Tribunales de Cuentas**

Como fiscalizadores externos se encuentran los tribunales de cuentas que son órganos con independencia funcional y realizan una función jurisdiccional, poseen atribuciones para revisar las cuentas generales y establecer la denominada responsabilidad contable o resarcitoria a cargo de los servidores públicos

---

<sup>110</sup>VACAS GARCÍA ALÓS, Luis, “El tribunal de cuentas, Enjuiciamiento contable y jurisprudencia constitucional”, *La Ley-Actualidad*, España, vol. 1,1998. p. 20.

encargados del manejo de caudales públicos, cuando hagan un mal uso de los mismos, como el caso de España.

En los regímenes constitucionales de diversos países existen distintos modelos de tribunales de cuentas según éstos sean órganos colegiados o unipersonales (caso de Inglaterra o Canadá), tengan o no tengan atribuidas funciones jurisdiccionales (caso de Alemania) o consultivas (con las que cuentan Alemania, Holanda o Luxemburgo), dependan del Poder Legislativo o auxilien al Ejecutivo (Francia o Italia). El propio Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, elevado a rango de "Institución comunitaria" mediante el Tratado de la Unión Europea, no depende de ninguna otra institución (asiste al Parlamento europeo y al Consejo en el ejercicio de su función de control en la ejecución del presupuesto, pero no depende de ninguno de ellos) y ejerce funciones fiscalizadoras y consultivas, pero no jurisdiccionales. Dentro del derecho interno español también los órganos de control externo (en adelante OCEx) con que cuentan las comunidades autónomas ofrecen perfiles variados entre sí y respecto del Tribunal de Cuentas, pues carecen de competencias jurisdiccionales (como más adelante veremos) pero algunos añaden a sus competencias fiscalizadoras las consultivas (Andalucía, Galicia, Navarra, etc.).

El TCu predomina en Europa, es decir, en países europeos con sistemas de gobierno parlamentario, mientras que en América, países con sistema presidencial, existen otros órganos que dependen del Ejecutivo. Como veremos más adelante en el caso particular español y en México, pueden existir un sin fin de actos en los que se manifiesta el control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno.

Una característica esencial que los tribunales o Cortes de Cuentas pueden fincar directamente responsabilidades, ya que las decisiones se toman en forma colegiada por magistrados, mismos que en situación estable son prácticamente inamovibles, sus titulares son nombrados por el Poder Legislativo o la Asamblea

Nacional, en algunos casos actúa con plena independencia de todos los Poderes del Estado y su trabajo de vigilancia tiene un énfasis preventivo. España adopta el modelo de TCu con facultades de enjuiciamiento contable, lo que le permite sancionar directamente a los funcionarios sin que tenga que recurrir a ninguna otra autoridad, lo que garantiza la efectividad de la sanción, a lo que nos referiremos a lo largo del presente análisis.

### **5.2.2 Auditorías Superiores**

La figura de Auditoría Superior es la más extendida a nivel mundial, actúa como órgano técnico del Poder Legislativo, quien la coordina; posee autonomía técnica y de gestión y es independiente de los entes auditados; opera de manera coordinada con el conjunto de órganos de fiscalización externos e internos en el ámbito federal y local; rinde cuentas ante el Poder que la coordina y sus informes y principales resultados de su desempeño se hacen públicos; cuenta con facultades para solicitar información ante cualquier instancia incluso si se trata de entidades privadas o financieras; sus observaciones y recomendaciones a los entes auditados no son de carácter imperativo, por lo que su incidencia en la corrección de ineficiencias o mejoras de organización de los entes auditados depende de su autoridad moral y del apoyo ciudadano y político.

### **5.2.3 Contralorías con autonomía Constitucional**

Por lo que toca a las Contralorías con autonomía Constitucional, éstas son independientes de los tres Poderes; sin embargo, los reportes son dirigidos fundamentalmente al Poder Legislativo, la autonomía constitucional que poseen les permite actuar con plena independencia de todos los poderes del Estado, lo que los asemeja a los órganos de fiscalización superior que rigen en Francia y Alemania, salvo esta característica de independencia de los poderes, este tipo de órgano de control superior presenta amplias similitudes con el caso de las Auditorías Superiores; sin embargo, estimamos que la autonomía Constitucional

es necesaria y garantizaría en el caso de la Auditoría Superior la independencia de los poderes públicos y su injerencia en las determinaciones y promoción de acciones derivadas de su revisión.

#### **5.2.4 Consejos**

Con relación a los Consejos, la labor de fiscalización que realizan está supeditada a las estrategias y prioridades del Ejecutivo, lo que en parte motiva que se enfatice en acciones puntuales contra la corrupción. A consecuencia de que fungen a través de Consejos, las decisiones son tomadas colegiadamente. Como una de sus prioridades es resarcir recursos al erario, se privilegian las sanciones de tipo pecuniario, no obstante también llevan a cabo fiscalización de tipo preventivo y de desempeño. Además cuentan con facultades interpretativas sobre la normatividad secundaria relativa a la fiscalización.

Indudablemente, la experiencia internacional en materia de fiscalización superior, particularmente relacionada con los países avanzados, ofrece la oportunidad de realizar un análisis bajo una óptica y perspectiva más amplia y derivar propuestas susceptibles de mejorar la organización y desempeño de una entidad.

Un primer elemento a destacar de la experiencia internacional es la amplia actuación que en algunos casos tienen los órganos de fiscalización superior que se manejan con autonomía e independencia sobre los poderes del Estado y toda instancia pública o privada que utilice recursos públicos, sin márgenes de excepción, como los existentes aun en el caso mexicano.

Otro elemento destacable es el respeto irrestricto que se observa de las entidades sujetas a fiscalización superior, su tendencia al acatamiento pleno a las recomendaciones emitidas por el ente de fiscalización. En algunos casos, estos órganos de fiscalización cuentan con una fuerza suficiente como para impulsar



modificaciones de normas y leyes que resuelvan alguna rigidez proveniente de las entidades públicas auditadas o que faciliten el trabajo de fiscalización.

De manera gradual, los órganos de fiscalización superior están incorporando cada vez más en sus programas de auditorías, las revisiones de desempeño, de riesgos ambientales, sectoriales y estratégicas.

Otro aspecto importante en torno a las auditorías es la verificación regular que varios órganos de fiscalización superior realizan respecto del grado de cumplimiento de las observaciones y recomendaciones hechas a las entidades públicas auditadas y para lo cual, cuentan con áreas especializadas que dan seguimiento al grado de cumplimiento de las observaciones y recomendaciones hasta su total cumplimiento, lo que les permite detectar la recurrencia de las irregularidades.

La labor tradicional de la fiscalización superior, esto es, de carácter correctivo ante irregularidades y actos de corrupción que se logran detectar, parece estar siendo sustituida por una fiscalización de carácter preventivo, orientada a la revisión de la organización, los procesos y la operación de las entidades gubernamentales para que éstas realicen cambios en sus estructuras y operación, mejoren sus niveles de eficiencia y calidad en sus desempeños y resultados, e inhiban los espacios de prácticas corruptas. Con relación a su organización y desempeño, varios órganos de fiscalización superior tienen incorporados programas de mejora y calidad de sus procesos de innovación tecnológica e infraestructura, de capacitación especializada y de servicio civil de carrera.





## **CAPÍTULO VI**

### **Actos de Control de las Cortes Generales en España**

#### **6.1 Las Cortes Generales**

De acuerdo a lo que establece el art. 66.1 de la Constitución Española de 1978, las Cortes Generales se componen por el Congreso de los Diputados y por el Senado. Sus sesiones son ordinarias y se dividen en dos periodos: el primero de septiembre a diciembre (4 meses) y, el segundo, de febrero hasta junio (5 meses) de, es decir, que el periodo de sesiones ordinarias hace un total de 9 meses. Cuando las Cortes no estén reunidas funcionará una Diputación Permanente para cada Cámara. Las Cámaras pueden reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras se convocan sobre un orden del día determinado y se clausuran una vez que éste se agota (art. 73.1 y 2).

La Constitución española de 1978 otorga a las Cortes Generales una gran cantidad de actos de control y con eficacia suficiente para lograr controlar al Ejecutivo de forma intensa. El fundamento constitucional de la función de control parlamentario es, principalmente, el artículo 66.2 de la Constitución, que faculta a las Cortes Generales, para controlar la acción del gobierno, es decir, que ejercerán la función de control gubernamental a través de los siguientes actos, en el orden de numeración de los artículos de la Constitución.

## **6.2 Defensor del Pueblo**

Las Cortes Generales, a través del Defensor del Pueblo, supervisarán la actividad de la Administración (art. 54 de la Constitución).

La institución del Ombudsman es de origen escandinavo. Actualmente, tiene como objeto colaborar en la lucha contra el abuso del poder y la injusticia.

La constitución de 1978, regula expresa y detalladamente al Defensor del Pueblo.

La Constitución considera al Defensor del Pueblo como un “alto comisionado de las Cortes Generales, no como una instancia independiente”, cuya tarea es supervisar o fiscalizar la actividad de la administración en nombre del Parlamento y dando cuenta al mismo.

Las Cortes, autorizan al rey a manifestar el consentimiento del Estado para que, a través de tratados, se obligue internacionalmente (art. 63.2 relacionado con el art. 94.1).

Las Cortes Generales, tienen como facultad autorizar al rey para que éste pueda declarar la guerra y hacer la paz (art. 63.3 en relación con el art. 74.1)<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup>ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luís. “El control parlamentario de la política exterior en la Constitución española de 1978”, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Diez años de desarrollo constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Don Luís

### **6.3 Comisiones de Investigación**

El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, pueden nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público (art. 76.1).

Alonso de Antonio, señala que las comisiones de Investigación son órganos parlamentarios no permanentes que realizan una investigación determinada con el fin de obtener información, comprobar la actuación del gobierno o de algún servicio público o para conocer alguna materia relacionada con la actividad legislativa, debiendo versar sobre algún asunto de interés público, pero el control no sólo se va a manifestar en la información que se obtiene, sino en la comprobación de la actuación del gobierno, en la discusión y debate de la misma que la Comisión de Investigación realiza, así como su influencia en la opinión pública. Debido a los requisitos, que señala la regulación española para la creación de estas comisiones, la mayoría parlamentaria puede proponerlas y crearlas, mientras que la minoría sólo puede proponer su creación. Con lo cual, se afirma que este acto de control está en manos de la mayoría, complicando así la actuación de las minorías.

### **6.4 Comparecencias ante el Parlamento**

El artículo 76.2 señala que es obligatorio comparecer al requerimiento de las Cámaras; en consecuencia por acuerdo de las Comisiones de Investigación éstas pueden requerir y obligar, a comparecer a los miembros de gobierno, pudiendo ser sancionado el incumplimiento de dicha obligación (art. 76.2 relacionado con el art. 110.1 y 110.2).

---

Sánchez Agesta, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, No. 15, 1989, pp. 52 y 53.

Para la Real Academia Española el término "comparecencia" significa acción y efecto de comparecer. Mientras que la palabra "comparecer" deriva del latín *comparescere*, de *comparere*, que hace referencia a que alguien se presente en un lugar, llamado o convocado por otra persona, o de acuerdo con ella<sup>112</sup>.

La obligación de comparecer es una facultad del Parlamento español, que consiste en citar a los altos funcionarios a que concurran a las Cámaras (Congreso de los Diputados y Senado), con el propósito de rendir los informes verbales que éstas les soliciten, así como también puede tratarse de la presencia de los miembros del gobierno, a petición propia, para realizar simplemente una exposición. Con lo cual, sólo basta la presencia de un alto funcionario ante las Cortes Generales, con su correspondiente exposición, para ser considerada como una sesión informativa del gobierno o comparecencia, ya sea por propia iniciativa o a petición del Parlamento, pudiendo ser o no sometido a las preguntas y observaciones de los parlamentarios (diputados o senadores). Debido a que se presentan los anteriores aspectos, unidos a la publicidad, a la intervención de los parlamentarios, así como a la presencia de los medios de comunicación, hace que sea considerada por nosotros también como un acto de control parlamentario, entendido éste como un control político, ya que con la misma se examina, analiza, revisa, comprueba, inspecciona y se verifica la actividad del gobierno<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, T. II, Madrid, Espasa Calpe, 1992, p. 521.

<sup>113</sup> Con el Estatuto Real de 1834, a través de las llamadas "cuestiones de gabinete" antes que las Cortes votasen las contribuciones a imponerse, los secretarios de despacho debían presentar una exposición en la que manifestaran el estado de los diversos ramos de la administración pública. Asimismo, el ministro de Hacienda tenía que presentar a las Cortes el presupuesto de gastos y los ingresos a obtener, para lo cual era necesaria su presencia o comparecencia ante las mismas. Durante la vigencia de dicho Estatuto las sesiones del Estamento de Próceres (Cámara alta) generalmente despertaban poco interés, mientras que las sesiones del Estamento de Procuradores (Cámara baja) fueron más importantes, ya que minuciosamente se examinaban los problemas del gobierno. La Constitución de 1931, en su artículo 63, señalaba expresamente que el presidente del Consejo y los ministros no podían excusar su asistencia a la Cámara cuando eran por ella requeridos. Ver Villarroya, Joaquín Tomás, Breve historia del constitucionalismo español, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 22 y 23.

AlzagaVillaamil, afirma que ya dentro del contexto de la transición democrática o transición de la dictadura a la democracia, el artículo 67 del Anteproyecto constitucional del 5 de enero de 1978, antecedente del actual artículo 76.2 de la Constitución española de 1978 vigente, contempló la obligación de comparecer a requerimiento de las Cámaras señalando, además, que la ley regularía las sanciones que pudiesen imponerse para el caso del incumplimiento de dicha obligación<sup>114</sup>.

La Ley Orgánica 5/84 de Comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras<sup>115</sup> regula que pueden ser solicitados “a comparecer ante las Comisiones de Investigación todos los ciudadanos españoles y los extranjeros que residan en España”<sup>116</sup>.

El requerimiento se hace mediante citación firmada por el presidente de la Cámara respectiva, cuando menos con quince días de antelación a la fecha de la comparecencia, excepto en los casos de urgencia, que son no más de tres días. En la citación debe mencionarse la Comisión de Investigación ante la que se comparecerá; la fecha del acuerdo correspondiente; el nombre, apellidos y domicilio de la persona requerida; el lugar, día y hora de la comparecencia; señalando lo que podrá ocurrir en caso de desobediencia, así como el tema sobre el que va a versar el testimonio y los derechos del compareciente (artículo 2o. de la Ley Orgánica 5/84). Los requerimientos estarán firmados por el presidente del Congreso de los Diputados o del Senado, dependiendo del caso. De acuerdo con el artículo 3 de esta Ley Orgánica, el ciudadano requerido podrá comparecer acompañado de la persona que él designe, previo acuerdo del presidente de la Comisión, con la finalidad de evitar que el compareciente se sienta aislado o intimidado, teniendo derecho al abono de los gastos originados por la misma. Si éste no puede acudir por causa justificada, lo antes posible, debe comunicarlo a la

---

<sup>114</sup>ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, “Comentarios a las leyes políticas: Constitución española de 1978”, *Revista de Derecho Público*, t. VI, Madrid, 1978, pp. 564 y 565.

<sup>115</sup>Boletín Oficial del Estado de fecha 26 de mayo de 1984.

<sup>116</sup>GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid: Tecnos, p. 180.



Comisión de Investigación que solicita su comparecencia (artículos 4 y 5 de la Ley Orgánica 5/1984).

El gobierno está obligado a explicar sobre el contenido de las peticiones individuales o colectivas que reciban las Cámaras por escrito, siempre que ellas lo exijan (art. 77.1 y 77.2). Éste es un acto de control, ya que la difusión de estas quejas, a través de los medios de comunicación, puede influenciar y presionar al gobierno; además, ciudadanos y parlamentarios se ponen así en contacto. Las Cámaras podrán remitir estas peticiones al Defensor del Pueblo o a otras autoridades según lo estimen conveniente.

### **6.5 Autorización de Tratados**

Las Cortes Generales están facultadas para dar su previa autorización a fin de que el Estado se obligue por medio de Tratados o convenios:

- a) De carácter político;
- b) De carácter militar;
- c) Que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales (Título I);
- d) Que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, o
- e) Que supongan la modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución (art. 94.1 relacionado con el 94.2).

Por lo anterior, el criterio que determina la intervención de las Cortes Generales, en cuanto a la celebración de tratados internacionales, es material, es decir, que si el contenido del tratado afecta a las materias consagradas en el artículo 94.1 constitucional intervendrán las Cortes.

El procedimiento donde se presenta el acto de control es el siguiente: el gobierno presentará el texto del tratado o convenio, justificando la solicitud de la

autorización de las Cortes Generales, junto con las reservas y declaraciones que se pretendan formular. Tanto el acuerdo del Congreso de los Diputados como del Senado deben coincidir, si no coinciden se reunirá una Comisión mixta de ambas Cámaras, la cual elaborará y votará el acuerdo (art. 74.2 constitucional).

## 6.6 Solicitudes de Información

Las Cámaras y sus Comisiones pueden recabar información del gobierno y de sus Departamentos, así como de cualquiera autoridad del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 109). Esta disposición constitucional se encuentra en relación con la Ley de Secretos Oficiales de 1978, que regula la facultad de las Cámaras para conocer siempre de las informaciones sobre materias reservadas o secretas. Este precepto constitucional no tiene equivalente en Derecho Comparado, aunque sí por vía interpretativa. Sin embargo, las Constituciones que se acercan más son la Constitución mexicana de 1917 y la Constitución italiana de 1948 vigentes, esta última la regula como obligación del gobierno pero, en general, diversas constituciones no contemplan esta facultad expresa de las Cámaras y sus Comisiones.

Pérez Serrano sostiene que este acto de control, tiene como límites la Constitución, los Reglamentos del Congreso y del Senado, así como las leyes que el Parlamento establece. Pero existen vías para recurrir frente a disposiciones o decisiones de las Cámaras que limiten este derecho de los parlamentarios o frente a decisiones denegatorias de información procedentes del gobierno o de la administración como son: el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, la vía de exigencia de responsabilidad política o la exigencia de responsabilidad penal por delito de desobediencia, dependiendo del caso<sup>117</sup>.

Las Cámaras y sus Comisiones, por acuerdo de éstas, pueden reclamar la presencia de los miembros de gobierno y podrán solicitar que informen ante las

---

<sup>117</sup>PÉREZ-SERRANO Jáuregui, Nicolás, *Materias secretas y reservadas: ¿un límite al derecho a la información en el Parlamento?*, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid:Tecnos, 1990, pp. 288 y 299.

mismos funcionarios de sus Departamentos (art. 110.1 y 110.2 en relación con el 76.2).

Las sesiones informativas o comparecencias son llamadas preguntas orales (questions time) en otros países, considerándolas como “el período de tiempo en el cual se formulan preguntas a los miembros del gobierno acerca de la gestión de su Departamento”. En España es la obligación de los miembros del gobierno de presentarse e informar, de manera global o particular, acerca de su gestión ante la institución representativa, así como el hecho de comprobar, analizar, verificar o examinar la actividad política gubernamental. Las comparecencias tienen como características ser de reciente existencia en España, ya que el Reglamento de las Cortes de 1971 las incluyó como un nuevo acto de control.

En el régimen autoritario del general Francisco Franco, que comenzó en 1939, se denominó a la question time (pregunta oral) como "sesión informativa". Al respecto, el autoritarismo de esa época hizo difíciles todas las técnicas orales de control del gobierno; por ejemplo, la primera sesión informativa dentro de este régimen, sin existir normatividad, se dio hasta 1968 con la comparecencia del ministro López Bravo ante la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Próceres; posteriormente otra el 18 de diciembre de 1969. Hasta 1971 apareció la primera regulación de las sesiones informativas, denominada como "Normas Provisionales", regulación que sólo se limitó a exigir que las sesiones informativas necesariamente tenían que versar sobre la actividad general del departamento o sobre aspectos concretos de la misma, sin tomar en cuenta que un tema importante podía surgir en cualquier momento. Además, no se hacía referencia a su periodicidad y tampoco a la posibilidad de obligar a los ministros a comparecer.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “La comparecencia del gobierno en el Parlamento español. Una forma de control parlamentario”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Núm. 86, p. 640 [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).  
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3436/4032>, consultado el 4 de octubre de 2017.

El procedimiento en el que se desarrollan las sesiones informativas ante el Pleno es el siguiente: La convocatoria de la sesión se realiza por el presidente de las Cortes con 20 días de anticipación, señalando el ministro que va a comparecer y cuál va a ser el tema de la sesión, que puede referirse a la actividad general del departamento correspondiente a un aspecto concreto del mismo. El miembro del gobierno realiza su exposición. Los parlamentarios podrán formular, antes, preguntas por escrito para que el miembro del gobierno consulte todo lo necesario sobre el tema. La sesión la preside el Presidente de las Cortes Generales. Después de la exposición del miembro del gobierno no, los parlamentarios tienen 5 minutos para exponer su pregunta y el ministro contesta. Cabe la réplica por otros 5 minutos, pudiendo el ministro nuevamente responder, por lo que las sesiones informativas son auténticos debates.

El problema que existe en relación a este acto de control, a pesar de que el artículo 53 de la LOE reconoció el deber del gobierno de informar a las Cortes, es el relativo a que los ministros generalmente comparecen cuando quieren y no cuando las Cortes se lo solicitan.

## **6.7 Interpelación**

Las Cámaras pueden interpelar al gobierno en su conjunto o a cada uno de sus miembros, y pueden dar lugar a una moción (art. 111.1).

La interpelación es una pregunta que constituye un instrumento de información del Parlamento. A través de las interpelaciones los miembros de las Cámaras pueden obtener esclarecimiento sobre todo lo que hace o deja de hacer el Gobierno y la administración, su contenido se refiere a la política del gobierno o del departamento de que se trate, es decir, que tiene por objeto determinadas cuestiones de carácter general o de particular relieve político. Sus características más importantes se refieren a que en España hay posibilidad de debate en el que pueden intervenir el interpelante y los parlamentarios, la interpelación se tiene que

desarrollar ante el pleno y, por último, puede dar lugar a la votación de una moción. Con ello, la interpelación, en el Derecho Constitucional Comparado, es considerada como un instrumento de control político poderoso y eficaz.

El procedimiento de la interpelación consiste en presentar una solicitud por escrito 20 días antes de la sesión, conteniendo los puntos básicos de la misma y estar incluida en el orden del día. Posteriormente el parlamentario interpelante interviene 30 minutos, dependiendo del caso, responde el ministro o el gobierno en conjunto.

Cabe la réplica de 10 minutos del parlamentario y después una nueva respuesta del ministro, pudiendo dar origen a la votación de una moción.

No se prevé sanción alguna para el caso de que no se responda a la interpelación, sin embargo, de suceder, se producirían consecuencias desfavorables para el interpelado ante la opinión pública y ante los miembros de las Cámaras.

## **6.8 Mociones**

Respecto a las mociones, el Reglamento de las Cortes de 1971 las incluyó, señalando que existían dos tipos de mociones: independientes e incidentales. Las primeras se formulaban por escrito al Presidente de las Cortes Generales, con un mínimo de 10 firmas de procuradores, se incluían en el orden del día de determinada Comisión y ésta deliberaba en Pleno. Las segundas se daban sobre un proyecto o proposición de Ley y del gobierno tenía la obligación de responder en un plazo de dos meses.

En la actualidad, las mociones se dan después del debate de cualquier tema, consistiendo en la adopción de una resolución, mediante la que se critica cualquier aspecto de la política gubernamental o se sugiere al gobierno medidas concretas.

## **6.9 Del Congreso de los Diputados en España**

En términos de lo dispuesto por el artículo 68 de la CE el Congreso de los Diputados se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, cuya duración en el cargo es de cuatro años o el día en que se disuelva la Cámara. El fundamento constitucional para afirmar que esta Cámara tiene como facultades, entre otras, controlar la acción del gobierno, lo encontramos en los siguientes actos de control y sus respectivos artículos constitucionales.

El Congreso de los Diputados autorizará, mediante votación, al rey para que manifieste el consentimiento del Estado para que a través de tratados se obligue internacionalmente (art. 74.2 relacionado con los arts. 63.2 y 94.1).

Los diputados podrán constituir Comisiones de Investigación que versarán sobre cualquier asunto de interés público (art. 76).

De acuerdo a lo dispuesto por los artículos 51 a 53 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 5 de marzo de 1982, para proponer la creación de una Comisión de Investigación en el Congreso de los Diputados, es necesario que la propuesta provenga ya sea del gobierno, de la Mesa de la cámara o de dos grupos parlamentarios, o de 1/5 parte de los diputados.

Las Comisiones de Investigación elaborarán un plan de trabajo y podrán nombrar ponencias en su seno y requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del

Congreso, de cualquier persona para ser oída, con una antelación mínima de tres días.

Las conclusiones de las Comisiones de Investigación se plasmarán en un dictamen que será discutido y aprobado por el Pleno de la Cámara. Posteriormente, si se aprueban, las conclusiones se publicarán en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG) y son comunicadas al gobierno, con la posibilidad de ser trasladadas al Ministerio Fiscal.

El gobierno está obligado a explicarse sobre el contenido de las peticiones individuales o colectivas que reciba el Congreso de Diputados por escrito, siempre que éste lo exija (art. 77.1 y 77.2 en relación con el art. 49 de RC).

El Congreso está facultado para dar la previa delegación al Poder Ejecutivo para que éste elabore legislación delegada (art. 82.1 a 82.6).

La legislación delegada es aquella que elabora el Ejecutivo tras una delegación del Parlamento, cuyo objeto es hacer frente a situaciones imprevistas y necesidades que se den en la actividad pública y que requieren no precisamente una urgente solución, pero sí complicada.

El control parlamentario se manifiesta en la verificación de que el texto resultante de la delegación conferida al gobierno, corresponda con la voluntad de la institución representativa, así como establecer fórmulas adicionales de control. El procedimiento consiste en que el gobierno está obligado a depositar en la Cámara el texto de la norma delegante, publicándose en el BOCG. Inmediatamente comienza el plazo de un mes para que los diputados formulen objeciones a la utilización de la delegación. Si hay objeciones, se remitirán a la Mesa del Congreso y ésta, a su vez, a la comisión competente para que emita un dictamen, mismo que será debatido en el Pleno de la Cámara.

Si el resultado del debate es positivo, el texto elaborado por el gobierno entrará en vigor, integrándose la norma al orden jurídico. Asimismo, podrá darse el supuesto de modificación de texto elaborado por el gobierno, devolviéndose a éste para que efectúe las modificaciones conforme a la voluntad de la Cámara. Si el resultado del debate es negativo, el texto no entrará en vigor y se devolverá al Ejecutivo.

El Congreso está facultado para comprobar obligatoriamente la extraordinaria y urgente necesidad para que el gobierno dicte Decretos-leyes, los cuales son disposiciones con fuerza de ley (Art. 86).

Su procedimiento consiste en que los Decretos-leyes se publicarán en el Boletín Oficial del Estado (BOE). A partir de este momento, se dan 30 días hábiles para el control, es decir, para la comprobación, a través de un debate, de la extraordinaria y urgente necesidad de que el gobierno los dicte. Un miembro del gobierno expone ante la Cámara las razones que han obligado a su promulgación. Posteriormente se necesitará la votación de la mayoría absoluta de los miembros, para la convalidación total o derogación. La resolución se publicará en el BOE. Este es un control sobre los actos del gobierno. Su regulación la encontramos en el RC, en sus artículos 74.2, 151, 151.2, 151.3. y 151.6.

Las posibles consecuencias de este acto de control es la convalidación (definitividad al acto del gobierno) o derogación del Decreto-ley de que se trate, pero también puede darse el silencio del Congreso de los Diputados, entendiéndose que se ha denegado la convalidación.

El Congreso de los Diputados tiene como facultad autorizar al Presidente del gobierno para que proponga al rey la convocatoria de un referéndum consultivo, por medio del cual se consulte a los ciudadanos alguna decisión política de especial trascendencia (art. 92.2). En este caso, el Presidente del gobierno debe presentar la propuesta de autorización del referéndum ante el Congreso de los Diputados. Ésta se someterá a debate en sesión plenaria. La autorización deberá



otorgarse por la mayoría absoluta de los diputados. Este acto de control se encuentra regulado por la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades del referéndum y por el artículo 161 del RC.

En relación al artículo 94.1 constitucional, el gobierno presentará la solicitud de la autorización de las Cortes respecto del tratado o convenio ante el Congreso.

Conviene destacar lo que ocurre después de cada renovación del Congreso de los Diputados, el rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la presidencia del gobierno, quien a su vez expondrá su programa político del gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara. Posteriormente el Congreso de los Diputados votará por mayoría absoluta la investidura o no como Presidente. (art. 99, relacionado con los arts. 56.1, 64.1, 68.4, 100, 101, 115, 168 constitucionales).

Este acto de control se produce después de las elecciones y al inicio de cada legislatura del Congreso de los Diputados (cada 4 años o en virtud de una disolución anticipada) o después de una aprobación de una moción de censura, dimisión o fallecimiento del Presidente del gobierno. Su procedimiento de acuerdo a los artículos 170, 171.2, 171.3, 171.4, 171.5 y 171.6 del RC es el siguiente:

El rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, propone un candidato a la Presidencia del gobierno, quien expondrá su programa político sin límites de tiempo. Posteriormente se suspende la sesión por el tiempo que señale el Presidente de la Cámara. Reanudada la sesión, intervendrá un representante de cada grupo parlamentario durante 30 minutos, el candidato contestará las intervenciones sin límite de tiempo, se da la réplica de los representantes de los grupos parlamentarios durante 10 minutos. La votación se lleva a efectos a la hora fijada por la Presidencia si en ella el candidato propuesto obtuviera el voto de la mayoría

absoluta de los miembros del Congreso, se entiende otorgada la confianza, si no se obtiene dicha mayoría se procede a una nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza será otorgada si obtiene mayoría simple. Si no se obtiene la mayoría absoluta en la primera votación y mayoría relativa en la segunda, se tramitarán nuevas propuestas.

El Congreso y sus Comisiones podrán reclamar la presencia de los miembros de gobierno, quienes tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas y solicitar que informen ante las mismas funcionarios de sus Departamentos (art. 110 constitucional). A esto se le denomina sesiones informativas –en México, comparecencias–, y consiste en que “un miembro del gobierno, por propia iniciativa o a petición de la Comisión, expone las líneas de su gestión y se somete a las preguntas y observaciones de los diputados”.

Los diputados pueden interpelar al gobierno en su conjunto o a cada uno de sus miembros, pudiendo dar lugar a una moción (art. 111.1 y 111.2 de la Constitución).

El procedimiento en términos de lo dispuesto por los artículos 181.1, 181.2, 182.1, 182.2, 182.3, 183.1, 183.2, 184.1, 184.2 y 184.3 del RC de la interpelación, en esta Cámara, es el siguiente: la interpelación podrá ser presentada por Diputados o Grupos Parlamentarios por escrito, ante la Mesa del Congreso, señalando los motivos o propósitos de la conducta del gobierno o de algún Departamento ministerial en cuestiones de política general. La Mesa del Congreso calificará el escrito y admitirá la interpelación pero, en caso de que el contenido no sea propio de una interpelación, podrá comunicar al autor de la supuesta interpelación que esta sólo procede como pregunta con respuesta oral o por escrito. La interpelación será publicada y transcurridos 15 días se incluirá en el orden del día del Pleno, no pudiendo incluirse solo una interpelación de un mismo grupo parlamentario. Tienen prioridad las interpelaciones formuladas por los diputados o grupos parlamentarios que en el periodo de sesiones no hubiesen

consumido la oportunidad de presentar una interpelación por cada 10 diputados. El autor de la interpelación la expondrá en el Pleno y el gobierno contestará con un límite de tiempo de 10 minutos para sus turnos y de 5 minutos para la réplica. Posteriormente podrá hacer uso de la palabra un representante de cada grupo parlamentario, con un límite de tiempo de 5 minutos.

En cuanto a la moción, ésta podrá presentarse ante la Mesa del Congreso el día siguiente de la interpelación en el Pleno, incluyéndose en el orden del día de la siguiente sesión plenaria. Su debate y votación sigue la misma regulación que el de las proposiciones que no se refieran a leyes.

Si las interpelaciones no hubiesen sido tramitadas en un periodo de sesiones, quedarán convertidas automáticamente en preguntas con respuestas por escrito, a menos que el sujeto interpelante quiera mantener la interpelación.

Los diputados pueden formular preguntas al gobierno en su conjunto o a cada uno de sus miembros (art. 111.1).

Considerando lo establecido por los artículos 185, 186.1, 186.2, 189.1, 189.2190.1, 190.2 procedimiento para la formulación de preguntas por escrito, a grandes rasgos, es el siguiente: las preguntas se publicarán, a partir de este momento comienza un plazo de 20 días para su contestación. Dicho plazo puede prorrogarse, a solicitud el gobierno y mediante autorización de la Mesa del Congreso, por otros 20 días. Si no se contesta la pregunta escrita, ésta se incluirá en el orden del día de la siguiente sesión de la Comisión competente, la cual tendrá que contestarse de forma oral.

En cuanto a las preguntas orales, su procedimiento es el siguiente: un parlamentario presentará, ante la Mesa del Congreso, un escrito que contenga la formulación de una sola cuestión sobre un hecho, una situación o una información sobre si el gobierno ha tomado o va a tomar alguna medida en relación a un asunto determinado. La Mesa del Congreso calificará el escrito.

El procedimiento para las preguntas orales, en sesión plenaria, es el siguiente: en las semanas en que se celebre sesión ordinaria del Pleno se dedicarán dos horas como tiempo mínimo para la formulación de preguntas e interpelaciones. Los escritos sobre las preguntas a formular se presentarán ante la Mesa del Congreso, quien las calificará e incluirá en el orden del día, dando prioridad a las presentadas por los diputados que no hubiesen formulado preguntas en Pleno en el mismo periodo de sesiones. El Presidente del Congreso establecerá el número de preguntas a incluir en el orden del día. En la sesión plenaria, el diputado formulará la pregunta con un límite de tiempo de 5 minutos y el gobierno contestará, el primero podrá replicar o repreguntar y nuevamente podrá intervenir el gobierno. Terminando el debate de esta cuestión, el Presidente del Congreso dará la palabra a otro diputado para que formule otra cuestión.

El procedimiento de las preguntas orales en Comisiones es el siguiente: las preguntas se publicarán transcurridos 7 días, a partir del momento de su publicación, podrán incluirse en el orden del día. La formulación de preguntas y su contestación no excederá de 10 minutos, mientras que las réplicas no excederán de 5 minutos. Las preguntas pendientes se tramitarán como preguntas con respuestas por escrito.

El Presidente del gobierno puede plantear la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración política general precedida de una deliberación del Consejo de Ministros ante el Congreso de los Diputados, la confianza se entiende otorgada cuando se vota a favor por mayoría simple de los diputados (art. 112).

El procedimiento, para la cuestión de confianza, es el siguiente: la presentación se hará por escrito motivado, ante la Mesa del Congreso, acompañado por la certificación del Congreso de Ministros, con el objeto de que se apruebe una rectificación del programa inicial o se aprueben declaraciones que tengan relieve

político o trascendencia para el Estado, que exija una toma de postura del gobierno.

Posteriormente, el Presidente de la Cámara convocará el Pleno y abrirá un debate.

El Presidente del gobierno presentará el programa o la declaración política general sin límite de tiempo. Los portavoces de los grupos parlamentarios intervendrán durante 30 minutos cada uno. El Presidente del gobierno podrá replicar en cualquier momento y los portavoces duplicar por un tiempo de 10 minutos. Al finalizar el debate, 24 horas después, la cuestión de confianza deberá someterse a votación.

Se aprobará con el voto favorable de la mayoría simple de los diputados, si no se logra la mayoría simple o si se rechaza la cuestión de confianza por dicha mayoría, el gobierno tendrá que dimitir.

La finalidad de la cuestión de confianza es comprobar, en momentos políticos importantes, que el gobierno cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

El Congreso de los Diputados tiene como facultad exigir la responsabilidad política del gobierno a través de la votación de la moción de censura, dando origen a la dimisión del mismo (arts. 108, 113 y 114 relacionados con el 99.3, 78.2, 101, 115.2 constitucionales)<sup>119</sup>.

El procedimiento considerando los artículos 175 a 179 del RC se inicia con un debate parlamentario en donde intervendrán los Diputados firmantes y el candidato propuesto exponiendo su programa sin límite de tiempo. Durante este debate, podrán presentarse candidatos alternativos a la Presidencia del gobierno

---

<sup>119</sup> En España, el antecedente de la moción de censura se encuentra en el Estatuto Real de 1834. El Reglamento de la Cámara de 1847 también la reguló, pero se consignó constitucionalmente sólo hasta 1869, por lo que es un acto de control de la institución representativa española de particular importancia durante el siglo XIX aunque, posteriormente, durante el siglo XX, la Constitución de 1931 también la reguló y la vigente lo hace en los artículos mencionados.

con su respectivo programa de gobierno. Finalizada esta intervención, el Presidente del Congreso deberá interrumpir la sesión para que intervenga un representante de cada Grupo parlamentario durante 30 minutos, teniendo el derecho de rectificación de 10 minutos. Después de cinco días de haberse presentado la moción de censura, deberá efectuarse la votación pública de la misma. Su aprobación requerirá la votación de la mayoría absoluta del Congreso. Si esto sucede, el Presidente del gobierno deberá inmediatamente presentar su dimisión al rey, quedando investido de la confianza del Congreso de los Diputados el candidato previsto, quien será nombrado, por el Jefe de Estado, Presidente de gobierno.

Si la moción de censura no se aprueba, el Presidente del gobierno tiene la facultad de solicitar la disolución de las Cámaras. Pero también puede darse el caso de que los firmantes de la moción de censura o de las mociones “alternativas” sean sancionados. Sanción que consiste en que no puedan presentar otra moción de censura durante el mismo periodo de sesiones.

En cuanto a este acto, coincidimos con López Guerra al afirmar que la moción de censura es un acto de control parlamentario y es, al mismo tiempo, la característica más importante del sistema de gobierno parlamentario, pero en la actualidad no opera debido a la democracia de partidos<sup>120</sup>. Sin embargo, a pesar de que la moción de censura no se apruebe consideramos que podría provocar cambios en la actuación del gobierno y en su programa por lo que, en este caso, se producirán consecuencias.

Creemos que el problema principal de la moción de censura en España, es el relativo a que no puede operar contra los ministros del gobierno en forma individual, como en otros países, sino colectivamente, ya que sólo se regula la

---

<sup>120</sup>LÓPEZ GUERRA, Luis, *La función de control de los Parlamentos: Problemas Actuales*, El Parlamento y sus transformaciones actuales, Madrid: Tecnos, 1990, p. 24.

responsabilidad solidaria del gobierno ante el Congreso, posibilidad que en la actualidad debiera también regularse.

El gobierno deberá presentar, ante el Congreso de los Diputados, los Presupuestos Generales del Estado tres meses antes de la expiración de los del año anterior (art. 134.3 relacionado con el 75.3 constitucionales, en relación con los arts. 133.2, 133.3 de RC).

El procedimiento, descrito en forma general, es el siguiente: presentados los presupuestos, por parte del gobierno, se da una primera lectura ante el Pleno del Congreso con el objeto de establecer un debate sobre la totalidad de la cuantía global y que consiste en una discusión muy general del proyecto, sin adoptarse resoluciones sobre sus partidas. La intervención parlamentaria se traduce en el examen y en la aceptación o rechazo de la cifra global. Concluido el debate, el proyecto se remitirá a la Comisión de Presupuestos para su estudio y dictamen.

Posteriormente, en sesión plenaria, deberá ser discutido y votado en una segunda lectura.

Ciriaco de Vicente Martín, Pedro de Vega Blázquez y Miguel Ángel Sánchez del Águila<sup>121</sup>, sostienen que uno de los debates más interesantes que está teniendo lugar en el Tribunal de Cuentas, es acerca de los límites de la función fiscalizadora, y en particular, si la legislación vigente, y en especial la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, habilita o no a esta institución, configurada constitucionalmente como el Supremo Órgano Fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, a fiscalizar el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y su transparencia. Señalan que son dos en esencia las posiciones al respecto: La primera defiende

---

<sup>121</sup> En las competencias del Tribunal de Cuentas en relación con el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y el principio de transparencia, Tribunal de Cuentas, Revista Española de Control Externo, Madrid, Vol. 9, Núm. 25, 2007, pp. 48 y 49.

la tesis de que el Tribunal de Cuentas debe fiscalizar la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y, con los datos que proporciona el conocimiento de la ejecución real de los programas de ingresos y gastos presupuestarios, pronunciarse sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sobre la suficiencia y adecuación de la información dada por Gobierno a las Cortes Generales en relación con el cumplimiento del citado objetivo de estabilidad (que es en lo que consiste el principio de transparencia presupuestaria, de acuerdo con la legislación presupuestaria). Los citados se encuentran entre quienes defienden esta tesis. La segunda posición defiende la tesis de que el Tribunal de Cuentas puede extender su ámbito fiscalizador no ya a la ejecución presupuestaria y su transparencia, como prevé la legislación vigente, sino a un momento anterior, esto es, a la transparencia del proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. El debate tuvo como punto de partida una polémica, que trascendió a los medios de comunicación, suscitada por la petición de documentación efectuada por el Tribunal de Cuentas, relativa al proceso de elaboración del Proyecto de los Presupuestos Generales del Estado para 2006 por parte del Gobierno. En este contexto, el debate se planteó originariamente en torno al deber de colaboración para con el Tribunal de Cuentas en relación con los requerimientos de documentación efectuados por éste, y así trascendió incluso al ámbito parlamentario.

El Pleno del Tribunal de Cuentas acordó, el 24 de octubre de 2006, poner en conocimiento de las Cortes Generales, la falta de entrega de documentación solicitada por el Tribunal de Cuentas al Gobierno sobre el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2006.

Se precisa en el artículo, que el debate debe reconducirse a sus justos términos, aclarando primero cuál es el ámbito competencial del Tribunal de Cuentas para, una vez definido éste, desplegar sobre el mismo todos los efectos del deber de colaboración, regulado en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo,



del Tribunal de Cuentas (en adelante LOTC) y en el artículo 30 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (en adelante LFTC).

Es decir, si el Tribunal de Cuentas es competente para fiscalizar un área determinada de la gestión económico-financiera, puede y debe recabar cuanta documentación e información sea legalmente posible para el adecuado ejercicio de sus funciones e invocar el deber de colaboración para su exigencia en caso de que sea necesario.

Pero si el Tribunal de Cuentas no es competente, como creemos que no lo es, para fiscalizar la transparencia en el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, carece de sentido invocar dicho deber de colaboración.

#### **6.10 Del Senado en España**

El Senado es la Cámara de representación territorial (art. 69.1 de la Constitución), es decir, se integra sobre la base de las provincias, cuatro senadores para cada una. En las provincias insulares, cada isla o Cabildo o Consejo Insular, constituye una circunscripción a efectos de elección de Senadores, corresponden tres a cada una de las islas mayores (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife) y uno a las islas o agrupaciones de Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y la Palma. Las poblaciones de Ceuta y Melilla eligen dos Senadores. A las Comunidades Autónomas les corresponderá un senador para cada una y un senador más por cada millón de habitantes de su territorio correspondiente. Su duración en el cargo es de cuatro años o el día en que se disuelvan las Cortes Generales.

Los actos de control que puede llevar a cabo el Senado, conforme al orden de numeración de los artículos de la Constitución española de 1978 vigente, son los siguientes:

El Senado autorizará, mediante votación, al rey para que manifieste el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente a través de tratados (art. 74.2 relacionado con los arts. 63.2 y 94.1).

Los senadores podrán constituir Comisiones de investigación, que versarán sobre cualquier asunto de interés público (arts. 76.1 y 76.2 en relación con los arts. 51, 54, 59, 60 y 75 del Reglamento del Senado, RS).

Para que el Senado constituya una Comisión de Investigación es necesario que sea a propuesta del gobierno o de 25 senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario. Cuando la propuesta sea aprobada, dichas Comisiones se integrarán con 25 senadores. A las sesiones de las Comisiones podrán asistir los representantes acreditados de los medios de comunicación social. En todo caso serán secretas las sesiones de las Comisiones o aquellos puntos de las mismas que tengan por objeto el estudio incompatibilidades suplicatorios y cuestiones personales que afecten a los Senadores. También se establece que las Comisiones podrán celebrar reuniones a puerta cerrada, cuando, sin afectar los temas expuestos, sea acordado por la mayoría absoluta de sus miembros. Es decir, por regla general son secretas y por excepción abiertas a los medios de comunicación acreditados.

El Senado y sus Comisiones pueden recabar información del gobierno y de sus Departamentos, así como de cualquier autoridad del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 109). Los artículos 66 y 67 del RS regulan la transmisión de información escrita, en relación con la Ley de Secretos Oficiales de 1978.

El Senado y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros de gobierno y podrán solicitar que informen ante los mismos funcionarios de sus Departamentos (art. 110).

Los artículos 66 y 67 del RS regulan a las sesiones informativas, y tienen por objeto que, a través de la información oral, el gobierno formule una declaración sobre algún tema.

Los Senadores pueden interpelar al gobierno en su conjunto o a cada uno de sus miembros, pudiendo dar lugar a una moción (art. 111.1 y 111.2). Las interpelaciones deben versar sobre la política del Ejecutivo, en relación a cuestiones de interés general.



**CAPÍTULO VII**  
**El Tribunal de Cuentas de España**

## 7. 1 Consideración introductoria

La institución representativa del control externo es el Tribunal de Cuentas, quien fiscaliza las cuentas y la gestión económica del Estado. Éste, a pesar de ser un órgano autónomo, depende directamente del Parlamento o está vinculado a él, y tiene la obligación de presentarle un informe anual donde se señalen las posibles infracciones o irregularidades en que se hubiese incurrido; asimismo, puede determinar responsabilidades. Este órgano existe en varios países, incluso en el contexto de la Unión Europea es considerado como su quinta institución, a partir de 1992, en el Tratado de Maastricht.

El sistema de gobierno que existe en España es el parlamentario, de origen inglés, producto de la historia, cuyo antecedente en España lo encontramos en el Estatuto Real de 1834, considerado como una Constitución breve e incompleta, de tan sólo 50 artículos. La característica principal de este sistema de gobierno es que la legitimidad democrática se centra en un único órgano, mientras que el sistema presidencial se caracteriza por el dualismo de sus órganos superiores democráticamente determinados. Ambos sistemas son especiales de la democracia parlamentaria<sup>122</sup>.

Como otras características del sistema parlamentario tenemos que, en la realidad, el Parlamento comparte la supremacía con otros órganos de distinta legitimidad, como es el caso del rey en una Monarquía. En este sistema el gobierno debe contar con la confianza de la Cámara estando también sujeto a la posibilidad de la aprobación de una moción de censura, éste, a su vez puede proponer al Jefe de Estado la disolución del Parlamento<sup>123</sup>; en otros países puede tratarse de la disolución de una de sus Cámaras.

---

<sup>122</sup> RAIGOSA SOTELO, Luis, "El control parlamentario en España". En *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, núm. 1. Vol. 1, México: Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991, p. 154.

<sup>123</sup> ALLUÉBUIZA, Alfredo, *El Parlamento Europeo: Poder y democracia en las Comunidades Europeas*, Valladolid, 1990, p. 11.

Asimismo, los miembros del gobierno pueden ser también miembros del Parlamento, pero no necesariamente deben ser parlamentarios. El Poder Ejecutivo es doble: existe un Jefe de Gobierno. En determinados países, el Ejecutivo puede contar con una sólida mayoría en el Parlamento. La característica central del sistema parlamentario mayoritario de España, variante del sistema de gobierno parlamentario es la colaboración y equilibrio de poderes, pero de los poderes reales que en todo caso son la mayoría y la oposición parlamentarias. De tal forma, se afirma que “el binomio gobierno con su mayoría-oposición constituye hoy la auténtica división de poderes.” Asimismo, el sistema parlamentario predomina en los países de Europa occidental.

Es a partir de 1977, pero sobre todo en 1982, cuando en España empezaron a realizarse numerosos estudios en torno a la función de control parlamentario, ya que, por un lado, la mayoría absoluta socialista fue capaz de conseguir resoluciones favorables respecto de todas aquellas cuestiones sometidas a votación. Con esto, la oposición criticó la eficacia del control parlamentario. Y por otro lado, existe la idea de que el papel de las Cortes Generales, en la actualidad, ya no recae principalmente en su actividad legislativa, como la fue hasta el siglo XVIII<sup>124</sup>, sino en la eficacia e intensidad con la que realiza el control político parlamentario que ha ido en aumento y de su vigorización depende, entre otros, no sólo el futuro del parlamentarismo, sino también la importancia de los parlamentarios ante los ciudadanos, siendo ésta la razón de más peso para nosotros.

Por tanto, las Cortes Generales (bicameral) ya no pueden ser consideradas como “Poder Legislativo”, sino como “Poder Parlamentario”, en virtud de que lo ejerce un Parlamento que cumple, además, otras funciones<sup>125</sup>, pero cuya función principal es la de control político.

---

<sup>124</sup>PATIÑO CAMARENA, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, México, UNAM, 1994. p.30.

<sup>125</sup>PANIGUA SOTO, Juan Luis, “El modelo parlamentario en la Constitución española de 1978”, en *Transición política y consolidación democrática*,. Madrid: Centro de Investigaciones Sociales, 1992, p.210.

En términos de lo dispuesto por el artículo 1.1 y 1.3 de la Constitución Española, España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político y la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

## **7. 2Fundamento Constitucional**

La Constitución española de 1978, vigente regula el Tribunal de Cuentas en dos artículos, el 136 y el 153, que a continuación se transcriben:

### **Artículo 136**

1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público.  
Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.
2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.  
El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.
3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.
4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

### **Artículo 153**

El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

- a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.
- b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere al apartado 2 del artículo 150.
- c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.
- d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.



La Constitución Española configura al TCu como el órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del Sector Público Constitucional, con el carácter de supremo.

Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos.

Además, se establece que depende directamente de las Cortes Generales, y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

Se obliga al Estado y al Sector Público a rendir cuentas al Tribunal, al cual se le faculta para censurarlas.

La integración organización y funcionamiento del Tribunal se incluyen en una Ley Orgánica.

### **7.3 Naturaleza Jurídica**

Del contenido del artículo 136 de la Constitución Española se desprende que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público; tiene la obligación de comunicar a las Cortes Generales las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido, y otorga a los miembros del Tribunal de Cuentas la misma independencia e inamovilidad y se someten a las mismas incompatibilidades que los Jueces. En consecuencia un mismo órgano, cuenta con una dualidad de funciones, la fiscalizadora y la jurisdiccional. Al otorgarle independencia, inamovilidad, y someterlo a las mismas incompatibilidades de los Jueces, se equipara a los integrantes del Poder Judicial.

Barrenechea de Castro afirma lo siguiente:

La naturaleza jurídica del Tribunal de Cuentas es conflictiva porque esta institución, bajo el término <<tribunal>>, término que sólo tiene un significado, realiza dos actividades distintas, lo que produce conflictos intelectuales y fácticos entre la interpretación y relación del contenido de ambas actividades<sup>126</sup>.

Afirma que la Ley, bajo el nombre del Tribunal de Cuentas, designa dos instituciones distintas: la fiscalizadora, cuya finalidad es el examen y fiscalización de las cuentas y gestión económica del Estado y del sector público como medio de su control eficaz, y otra institución claramente diferenciada, cuya finalidad es el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurren aquellos que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

Por lo que hace al carácter jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, señala que la opinión no es unánime, como podría deducirse de su inclusión en el texto Constitucional, porque parte de la doctrina arguye que no se encuentra integrado en el título dedicado al Poder Judicial, que la Constitución no lo incluye como jurisdicción especial. Otro argumento es la falta de neutralidad de los Consejeros de la Sección de Enjuiciamiento, que votan las fiscalizaciones que posteriormente son objeto de enjuiciamiento.

En este aspecto estimamos que el argumento no es válido, en virtud de que la imposición de la responsabilidad contable es independiente y posterior al proceso de fiscalización, incluso en el procedimiento el funcionario público cuenta con todos los medios de defensa para hacerlos valer ante el propio TCu y posteriormente ante el Tribunal Supremo.

---

<sup>126</sup>BARRENECHEA DE CASTRO, Juan José, "El Tribunal de Cuentas ante el Futuro: en el XX aniversario de la Ley Orgánica", en *Revista Española de Control Externo*, Vol. 4, núm.12, 2002,p. 131. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=274104> Consultado el 5 de octubre de 2017.

El Tribunal Constitucional ha reconocido el carácter jurisdiccional de la actividad de enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas<sup>127</sup> al señalar que su actividad de enjuiciamiento contable está configurada como actividad jurisdiccional.

Bonell, afirma que el Tribunal tiene su propia jurisdicción, que pasa de ser una competencia de actuación de carácter jurídico administrativo, a un auténtico orden jurisdiccional, equiparable al civil, penal, social o contencioso-administrativo, de tal forma que las sentencias dictadas por el Tribunal en segunda instancia, sólo son apelables ante el Tribunal Supremo en casación o recurso especial de revisión<sup>128</sup>.

Cabe mencionar lo que señala Sáinz De Bujanda: "...en el panorama del derecho comparado se encuentra siempre una preocupación por fijar la naturaleza de los Tribunales de Cuentas y que la naturaleza atribuida a estos organismos depende fundamentalmente de las funciones que se les encomienden. De ahí concluye, que usualmente se les haya calificado de órgano político y su vinculación fuera directa con el Parlamento. Por el contrario, en los países en que está dotado de funciones jurisdiccionales se le califica de Tribunal Administrativo"<sup>129</sup>.

De Vega Blázquez señala que partiendo de este postulado y siguiendo el razonamiento, los tribunales de cuentas podrían ser calificados: Como "órgano político" cuando auxilien por medio de su actividad fiscalizadora a los parlamentos y dependan directamente de estos últimos (caso español).

Como "órgano administrativo" (o Tribunal Administrativo) cuando efectúen funciones jurisdiccionales desde un ámbito de dependencia administrativa (modelo francés, italiano y español en los periodos históricos en los que el Tribunal de Cuentas dependió del Ejecutivo). En estos casos, y a pesar de que también se

---

<sup>127</sup> Sentencias 215/2000, de 18 de septiembre; 187/88, de 17 de octubre y 18/91 de 31 de enero de 2001.

<sup>128</sup> BONELL, *El tribunal de Cuentas*, ob. cit. p.9.

<sup>129</sup> DE VEGA BLÁZQUEZ, en *La configuración Constitucional del Tribunal de Cuentas*, cita a Sáinz, De Bujanda, *Lecciones de derecho financiero*, Madrid, Universidad Complutense, 1991.

relacionen con los Parlamentos y sus funciones sean jurisdiccionales, su naturaleza sería administrativa.

Como "órgano jurisdiccional", cuando desempeñe funciones jurisdiccionales desde un ámbito de absoluta independencia en un régimen equivalente al de los órganos del Poder Judicial, se trata de un control judicial, que el Tribunal de Cuentas es un órgano jurisdiccional en el sentido técnico y correcto de la palabra y que consecuentemente forma parte de los órganos del poder judicial.<sup>130</sup>

El hecho de que las funciones del Tribunal no se correspondan estrictamente con las propias de uno de los poderes del Estado, hace, por tanto, que la naturaleza de la función o funciones desempeñadas no puedan ser en este caso definitorias de su naturaleza jurídico-constitucional.

Afirma que considerando lo previsto por el artículo 136 de la Constitución se conduce a la necesidad de clasificar al Tribunal de Cuentas como "órgano constitucional" o como "órgano de relevancia constitucional" como paso previo ineludible para su correcta ubicación en el entramado constitucional.

Pedro de Vega Blázquez realiza un análisis en el que pone de manifiesto las dificultades para clasificar al Tribunal de Cuentas entre los llamados "órganos constitucionales", identificados con los poderes del Estado tal como los concibiera Montesquieu (a los que añade los tribunales constitucionales), situándolos, entre los llamados "órganos de relevancia constitucional". Si para los órganos de relevancia constitucional ésta es su principal característica (la Constitución los contempla expresamente), en los órganos constitucionales se dan otros elementos cualitativos distintivos que radican, en que los órganos constitucionales se

---

<sup>130</sup>DE VEGA, "La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España", ob. cit. p. 221-222.

encuentran en el vértice de la organización estatal, no dependen de ningún otro órgano y son sustancialmente iguales entre sí<sup>131</sup>.

Asimismo, añade otras características como de los órganos constitucionales: ejercicio de las funciones indispensables para la vitalidad del mismo Estado; participación inmediata en la soberanía estatal; ausencia de sometimiento a ninguna relación de jerarquía, etc. Para García Pelayo son órganos constitucionales aquellos que reciben directamente de la Constitución su *status* y competencias esenciales a través de cuyo ejercicio se actualiza el orden jurídico político fundamental; es decir reciben *ipso iure* de la Constitución todos los atributos fundamentales de su condición y posición de órganos. Desde una estricta óptica de derecho positivo, la Constitución española no emplea el concepto de "órgano constitucional", pero sí lo hace la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (artículo 59.3 en relación con el 73) enumerándolos al regular los procedimientos para la solución de los conflictos que entre ellos se pudieran plantear. En esa enumeración no se encuentra el Tribunal de Cuentas, apareciendo únicamente bajo tal rúbrica el gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial. A ellos habría que añadir al propio Tribunal Constitucional. Por su parte, la interpretación conjunta de los artículos octavo de la LOTC y 3.p) de la LFTC no deja lugar a dudas al situar al Tribunal de Cuentas en un escalón inferior al de los órganos constitucionales pues el planteamiento de conflictos que afecten a las competencias o atribuciones del Tribunal debe ser propuesto por el pleno de este último a las Cortes Generales que son, como acabamos de señalar, las legitimadas (como órgano constitucional) para la interposición del oportuno conflicto ante el Tribunal Constitucional.

Por ello, De Vega Blázquez le otorga el carácter de órgano de relevancia constitucional. Finalmente, se refiere a la doctrina italiana, partiendo del hecho de que la Constitución italiana utiliza en referencia a algunos órganos (Tribunal de

---

<sup>131</sup>DE VEGA, "La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España", ob. cit. p. 224.

Cuentas o Consejo de Estado entre otros) la expresión "órgano auxiliar" ha tratado de configurar una categoría independiente de "órganos auxiliares" dotados de funciones consultivas, de control o de iniciativa. En este contexto se explica que la doctrina española haya importado sin mayores complicaciones teóricas este término para calificar al Tribunal de Cuentas así como al Defensor del Pueblo. Aclara que, en estos casos la "auxiliariedad" se ubica en relación con las Cortes Generales y no con el ejecutivo como en cambio sucede en el caso italiano. Define al Tribunal de Cuentas español como órgano de relevancia constitucional de control técnico-jurídico, auxiliar en el ejercicio de la función económica y de control político de las Cortes Generales, sin perjuicio de su función jurisdiccional. Por último analiza el carácter auxiliar del Tribunal de Cuentas y de su dependencia de las Cortes Generales, considerado de esa forma por la Constitución Española. En el caso de la ASF es un órgano técnico que depende de la Cámara de Diputados, aun cuando no se señala ni en la Constitución ni en la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior de la Federación (LRCFSF), es un órgano auxiliar toda vez que la atribución de fiscalización del gasto público, es otorgada a la Cámara de Diputados, quien la ejerce a través de la ASF.<sup>132</sup>

De lo expuesto, estimamos que el Tribunal de Cuentas es órgano de relevancia Constitucional, tiene una naturaleza de órgano político-jurisdiccional, ya que auxilia por medio de su actividad fiscalizadora, alas Cortes Generales en el control del ejercicio del gasto público. Por otra parte, aun cuando el Tribunal no dependa del Poder Judicial, en términos de lo dispuesto por el artículo 136 de la CE se equiparaa órgano jurisdiccional, cuya naturaleza ha sido reconocida por el máximo Tribunal español.

---

<sup>132</sup>DE VEGA, "La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España", ob. cit. p. 225.

#### **7. 4 Relación del Tribunal de Cuentas con los Poderes del Estado**

Con el Poder Legislativo, en términos de lo dispuesto por el artículo 136 de la Constitución española "depende directamente de las Cortes Generales y ejercerás sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado"; además debe remitir a las Cortes su informe anual así como cuantos informes, memorias, mociones o notas apruebe en pleno (artículos doce y trece de la LOTC y 28.1 de la LFTC). Por lo demás, estas relaciones se encuentran institucionalizadas a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas (ya prevista por la LOTC en su disposición transitoria primera).

Con el Poder Ejecutivo: considerando que el Ejecutivo es el fiscalizado mantiene relación permanentemente con el TCu, toda vez que es quien debe rendir las cuentas al Tribunal y es en quien se ejerce el control y por tanto quien está sujeto al proceso fiscalizador. Participa en el proceso fiscalizador (alega y presenta los documentos y justificaciones, que estimen pertinentes, artículo 44 de la LFTC) y sus autoridades y personal a su servicio son asimismo sujetos de los posibles procedimientos jurisdiccionales por responsabilidades contables.

Con el Poder Judicial: en el ejercicio de su actividad, tanto fiscalizadora como jurisdiccional, el Tribunal de Cuentas está sometido al principio de legalidad<sup>133</sup>, y sus resoluciones son susceptibles de recurso de casación y de revisión ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (artículos cuarenta y nueve de la LOTC y 80 a 84 de la LFTC).

---

<sup>133</sup> Yolanda Gómez señala que el control de legalidad se refiere a la acomodación de la actuación económico-financiera a lo establecido en la ley. La Constitución española reconoce el principio de sometimiento a la ley en varios de sus preceptos; consagra expresamente el principio de legalidad en el art. 9.3; genéricamente, referido a los ciudadanos y a los poderes públicos, en el art. 9.1 y, específicamente referido a la Administración Pública, en el art. 103.

Con los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la función de enjuiciamiento contable. El único órgano competente para el conocimiento y exigencia de la responsabilidad contable que se deduzca de las fiscalizaciones realizadas por los órganos de control externo de las comunidades autónomas, en cualquiera de sus distintas manifestaciones, es competencia exclusiva del TCu. De aquí que dichos Órganos autonómicos de Control Externo no intervengan directamente en la fase procesal decisoria de dichos juicios. Por el contrario, donde sí pueden actuar por la vía de la colaboración y la delegación es en la fase preparatoria de los mismos, mediante la realización de cuantas diligencias puedan considerarse pertinentes en orden a la sustanciación y resolución de las actuaciones previas a la exigencia jurisdiccional de responsabilidades contables.

Téngase en cuenta, a los anteriores efectos, que en virtud del art. Veintiséis, tres de la LOTC, «en las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan establecido órganos propios de fiscalización, el Tribunal podrá delegar en éstos la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos».

En cuanto a las relaciones del TCu con los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la función de enjuiciamiento contable. Según Vacas García el ejercicio de la potestad jurisdiccional contable, en cualquiera de sus distintas manifestaciones, es competencia exclusiva del TCu. De aquí que dichos Órganos autonómicos de Control Externo no tengan intervención directa en la fase procesal decisoria de dichos juicios. Por el contrario, donde sí pueden actuar por la vía de la colaboración y la delegación es en la fase preparatoria de los mismos, mediante la realización de cuantas diligencias puedan considerarse pertinentes en orden a la sustanciación y



resolución de las actuaciones previas a la exigencia jurisdiccional de responsabilidades contables.<sup>134</sup>

## 7.5 Autonomía del Tribunal de Cuentas

De acuerdo al artículo 136 de la Constitución el Tribunal depende directamente de las Cortes Generales, algunos autores afirman que esta dependencia no debe entenderse en la acepción jurídico-administrativa del término como dependencia jerárquica ni por ello se convierte en un órgano parlamentario, lo cual compartimos. Sin embargo, no podemos perder de vista que en principio las facultadas para ejercer el control, se asignan a las Cortes Generales y que para efectuar la atribución se auxilia del Tribunal de Cuentas.

Al respecto Yolanda Gómez, opina que no se trata de una dependencia orgánica, sino que representa realmente, la independencia del Tribunal de Cuentas respecto del Ejecutivo, como a continuación se señala:

¿Cuál es, pues, el alcance de esta dependencia del Tribunal de Cuentas? Partiendo de que la redacción constitucional no es, seguramente, la que mejor define la posición del Tribunal de Cuentas a este respecto, estimo que la interpretación más plausible debe concluir sobre la absoluta independencia del Tribunal de Cuentas respecto del Legislativo y del Ejecutivo, tomándose la mención constitucional en el segundo de los sentidos posibles, es decir, como conexión o vinculación estructural. Esta interpretación situaría al Tribunal de Cuentas en la órbita parlamentaria, siendo el Legislativo, como expresión primera del principio democrático, el destinatario natural de los trabajos de fiscalización realizados por este órgano de control. Se confirma así la configuración que estas instituciones de control poseen en otros Ordenamientos jurídicos y la que ha tenido también en algunos momentos de nuestra Historia. En mi opinión, no se trata, como he afirmado, de una dependencia orgánica, sino que

---

<sup>134</sup>VACAS GARCÍA-ALÓS, Luis. “La judicialización del Tribunal de Cuentas y su dimensión constitucional”. Cuadernos de Derecho Público, p. 29, [S.l.], may. 2011. ISSN 1989-8967. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=792&path%5B%5D=847>. Fecha de acceso: 31 may. 2018

representa realmente, como ya expuse, la independencia del Tribunal de Cuentas respecto del Ejecutivo al que, principalmente, está llamado a controlar<sup>135</sup>.

Estimamos que no obstante, que no cuente con independencia de las Cortes Generales, goza autonomía funcional, técnica y presupuestaria. La autonomía de que goza el Tribunal se concreta en las siguientes facultades:

a) Su autonomía organizativa, que se plasma en la competencia exclusiva que reconoce el artículo tercero de la LOTC para todo lo concerniente a su gobierno y régimen interior y al personal a su servicio.

b) Los Consejeros se eligen por un período de nueve años; superior, por tanto, a la duración de dos legislaturas (artículo treinta, uno de la LOTC). El nombramiento del Presidente y de los Presidentes de Sección se realiza cada tres años, para posibilitar la rotación de estos cargos entre los Consejeros.

c) No pueden ser designados Consejeros de Cuentas quienes en los últimos dos años hayan estado comprendidos en los supuestos de incompatibilidad a que se refiere el artículo treinta y tres, tres de la LOTC. Dicho ordenamiento establece también, en su artículo treinta y siete, dos, una serie de incompatibilidades para el personal al servicio del Tribunal. Como señala la propia norma, dichas incompatibilidades están dirigidas a impedir que se perjudique “la imparcialidad o independencia profesional” de los funcionarios.

d) Los Consejeros no pueden ser perseguidos por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones. Ello no impide que puedan estar sometidos a responsabilidad disciplinaria, cuyo expediente se tramitará de acuerdo con lo establecido en la LFTC. Por su parte, la

---

<sup>135</sup>GÓMEZ, Yolanda, *El tribunal de cuentas, el control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, ob. Cit., 2001, p. 185.

responsabilidad civil o criminal en que pueden incurrir los miembros del TC en el ejercicio de sus funciones ha de ser exigida ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo (artículo treinta y cinco, uno de la LOTC).

e) Ni el Presidente ni los Consejeros pueden ser removidos de sus cargos más “por agotamiento de su mandato, renuncia aceptada por las Cortes Generales, incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de los deberes de su cargo” (artículo treinta y seis de la LOTC).

f) El Tribunal elabora su propio presupuesto, que se integra en los Generales del Estado en una sección independiente (artículo sexto de la LOTC). En este caso el presupuesto es aprobado por las Cortes Generales.

g) Cuenta con autonomía en la función de enjuiciamiento contable, como jurisdicción necesaria e improrrogable, exclusiva y plena (artículo diecisiete, uno de la LOTC).

h) El Presidente del Tribunal ejerce la jefatura superior del personal al servicio del mismo y las funciones relativas a su nombramiento, contratación, gobierno y administración en general, (artículo veinte LOTC).

i) Los consejeros de cuentas del Tribunal son independientes e inamovibles (artículo treinta, dos de la LOTC), están sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidad y prohibiciones establecidas para jueces y magistrados en la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo treinta y tres, uno de la LOTC), y ejercerán sus funciones de acuerdo con los principios de imparcialidad y dignidad inherentes a las mismas (artículo 24.1 de la LFTC). En este aspecto no debemos perder de vista que los Consejeros de Cuentas se designan por las Cortes Generales

j) Como órgano fiscalizador, cuenta con autonomía en el ejercicio de la función fiscalizadora, hasta el punto de que el Tribunal de Cuentas está legitimado para iniciar cualesquiera procedimientos fiscalizadores (artículo cuarenta y cinco de la LOTC). Además, el ejercicio de esta función se realiza desde parámetros técnicos, jurídicos y contables, en cuya determinación o valoración no pueden entrar las Cortes. Sin embargo, no debemos soslayar que las Cortes Generales también cuentan con facultades para iniciar la función fiscalizadora.

De lo anterior se desprende que el TCu goza de cierta autonomía, sin embargo, depende funcionalmente de las Cortes Generales y, en consecuencia, las mismas, en uso de las facultades que le han sido otorgadas, van a intervenir en diversos actos como los siguientes:

a) Los consejeros de cuentas son designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las cámaras, entre personas que reúnan una serie de cualidades que garanticen su idoneidad para el cargo (artículo treinta. uno de la LOTC). Por su parte, el Presidente es nombrado por el Rey, a propuesta del Pleno del Tribunal, de entre sus miembros.

b) El artículo cuarenta y cinco de la LOTC atribuye al Tribunal de Cuentas la potestad de iniciar los procedimientos fiscalizadores, sin embargo, también se la confiere a las Cortes Generales, así como a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.

De Vega Blázquez, señala que donde estriba la dependencia funcional del Tribunal de Cuentas, de las Cortes Generales, es en que aquél ejerce una función estatal, pero no un poder estatal derivado de la actuación política del Estado. Su función se enmarcaría, en definitiva, dentro de la actuación técnica del Estado,

frente al poder que se manifiesta a través de actos políticos. En este contexto, la función fiscalizadora auxiliaría a las Cortes fundamentalmente en el ejercicio de sus funciones de control político y económicas (aprobación del Presupuesto y control de su ejecución).<sup>136</sup>

Es por ello, que la actividad fiscalizadora se encomienda a órganos especializados que, por su composición técnica, son capaces de llevarla a cabo. El control parlamentario se instaura por tanto sobre la información técnica y jurídica que ha elaborado previamente el órgano fiscalizador. El control de naturaleza política (que corresponde al Parlamento) en materia de presupuesto y gasto público tiene así su fundamento y su soporte en el previo control de naturaleza técnica efectuado por el Tribunal de Cuentas.

Por lo expuesto y considerando la línea de pensamiento dominante, el Tribunal es un órgano de apoyo técnico del Parlamento en las tareas de control de la actividad económica-financiera del sector público y se encuentra por ello vinculado a las Cortes Generales. Pero esto no implica que, en el desempeño de sus funciones, el Tribunal (bien sea como supremo órgano fiscalizador o en el enjuiciamiento de la responsabilidad contable) esté sometido a una relación de dependencia jerárquica con el Parlamento.

A este respecto, la normativa vigente atribuye al TCu y a sus Consejeros suficientes garantías para poder realizar sus cometidos sin interferencias. En efecto, aunque el artículo 1.2 de la LOTC establece que el Tribunal depende directamente de las Cortes Generales, esta dependencia debe ser entendida como una forma de resaltar la independencia de la institución frente al Ejecutivo.

En este sentido la mayoría de la doctrina consultada afirma que el ejercicio de las funciones que la Constitución encomienda al TCu sólo puede entenderse desde la

---

<sup>136</sup>DE VEGA, “La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España”, ob. cit. p. 227.

plena independencia de este último. Por dicho motivo, el artículo quinto de la LOTC establece, de forma contundente, que el Tribunal ejercerá sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico. En igual sentido apunta también el hecho de que el Tribunal sea un órgano de relevancia constitucional. En efecto, no puede interpretarse el concepto jurídico de dependencia al que se refiere el artículo 136.1 de la Constitución en el sentido de dependencia jerárquica del Derecho Administrativo, ya que ésta no es aplicable a las relaciones entre distintos órganos constitucionales o de relevancia constitucional.

## **7.6 Organización y Funciones del Tribunal de Cuentas**

### **7.6.1. Organización**

De conformidad con el artículo diecinueve de la LOTC, son órganos del Tribunal de Cuentas: el presidente, el pleno, la comisión de gobierno, la sección de fiscalización, la sección de enjuiciamiento, los consejeros de cuentas, la fiscalía y la secretaría general.

Los consejeros serán designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso y seis por el Senado, como ya anticipamos anteriormente, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las cámaras, por un periodo de nueve años, entre letrados y auditores del Tribunal de Cuentas, censores jurados de cuentas, magistrados y fiscales, profesores de universidad y funcionarios públicos pertenecientes a cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación académica superior, abogados, economistas y profesores mercantiles, todos ellos de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio profesional.

El Tribunal en pleno, a tenor del artículo 21 de la LFTC está integrado por doce consejeros de entre los cuales se elegirán el presidente y los presidentes de sección y el fiscal. El quórum para la válida constitución del Pleno es el de dos

tercios de sus componentes y sus acuerdos serán adoptados por mayoría de sus asistentes.

La elección del Presidente se efectúa, en votación secreta, por los Consejeros de Cuentas, quienes se reúnen en sesión el mismo día de su toma de posesión, y, si no fuera posible, el siguiente día hábil, bajo la presidencia del Consejero de más edad.

La elección de Presidente, en primera votación, requiere de la mayoría absoluta de los Consejeros. Si ésta no se alcanza, se procede a una segunda votación, en la que resultará elegido quien obtuviere mayor número de votos. En caso de empate se efectuará una última votación y, si éste se repitiese, recaerá el nombramiento en el Consejero de más edad. El Secretario debe levantar acta misma que debe ser firmada por todos los Consejeros.

El Tribunal en Pleno, debe examinar la legalidad de la elección y remitirá la propuesta al Presidente del Congreso de los Diputados que la elevará al Rey. El Consejero elegido Presidente debe prestar juramento o promesa ante el Rey.

Se establece que en los casos de vacante, ausencia, enfermedad o cualquier otro impedimento legal del Presidente, le sustituirán en sus funciones los Presidentes de la Sección de Fiscalización y Enjuiciamiento, por este orden, y, en defecto de los mismos, el Consejero de más edad (art. 21 LFTC).

La Comisión de Gobierno quedará constituida por el Presidente y los Consejeros de Cuentas Presidentes de Sección. Entre sus funciones se encuentran, establecer el régimen de trabajo del personal; ejercer la potestad disciplinaria en los casos de faltas muy graves respecto del personal al servicio del Tribunal y distribuir los asuntos entre las Secciones (art. veintidós LOTC).

### **7.6.2. Función fiscalizadora**

En España, la Ley Orgánica del TCU le otorga como funciones la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público; el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

Los artículos tercero y quinto le otorgan la competencia exclusiva para todo lo concerniente al gobierno y régimen interior del mismo y al personal a su servicio, así como para ejercer sus atribuciones con independencia y sometimiento al orden jurídico.

Al TCU corresponde la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas.

La función fiscalizadora del TCU se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía y ejerce su función en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.

En este aspecto conviene citar lo que al respecto señala Yolanda Gómez:

El Tribunal de Cuentas, en sus Normas Internas de Fiscalización, tras señalar como función prioritaria de este órgano de control, la comprobación del sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos, distingue los siguientes tipos de fiscalización:

a) *Fiscalización de cumplimiento*, por la que se comprueba la adecuación de las actividades de la entidad a fiscalizar a las disposiciones legales y reglamentarias a que está sujeta. La comprobación se referirá, de conformidad con lo establecido en la LFTC, al cumplimiento de aquella normativa que se estime relevante para poder emitir un juicio sobre el mismo.

b) *Fiscalización financiera*. Tiene por objeto, a juicio del Tribunal, comprobar la adecuación de los estados contables de la instancia fiscalizada respecto a los principios y criterios contables que le sean de aplicación. Esta fiscalización permite



emitir un juicio sobre la fiabilidad de la información que se desprende de dichos estados contables. Este tipo de verificación tanto puede referirse a las cuentas anuales, a los estados financieros en su conjunto, a algún estado concreto como, también, a una o varias partidas específicas de los mismos.

c) *Fiscalización de los sistemas y procedimientos*. Este tipo de control verifica la existencia y el funcionamiento de los controles internos que la entidad fiscalizada, en su caso, debe tener.

d) *Fiscalización operativa*. Persigue verificar, total o parcialmente, la gestión de la actividad económico-financiera del entefiscalizado y comprobar si se ajustan a los principios de economía, eficiencia y eficacia. «Cuando la fiscalización tenga por objeto evaluar el grado de eficacia alcanzado en el logro de los objetivos previstos en un programa presupuestario, se denominará fiscalización de resultados de programas»<sup>137</sup>.

La Ley Orgánica del TCu le atribuye dos funciones, una fiscalizadora y otra jurisdiccional. La primera que es la relevante para los efectos que nos ocupan, consiste en la fiscalización externa, permanente y consultiva de la actividad económico-financiera del Sector Público. Dicha función debe referirse al sometimiento de esa actividad a los principios de legalidad, eficiencia y economía y se ejercerá con relación a la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos. Además corresponde al Tribunal la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales y otras ayudas del Sector Público percibidas por personas físicas y jurídicas y, desde junio de 1985 y julio de 1987, respectivamente, la fiscalización de los gastos electorales y de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, ésta última atribución se distingue del caso de México, en el cual la Auditoría Superior no cuenta con dichas facultades, ya que las mismas se confieren al Instituto Nacional Electoral.

El ámbito subjetivo de la actuación del TCu es, primordialmente, el sector público. Éste aparece integrado, a tenor del artículo cuarto de la LOTC, por la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, las Entidades gestoras de la Seguridad Social, los organismos

---

<sup>137</sup>GÓMEZ, Yolanda, *El tribunal de cuentas, el control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, ob. Cit., 2001, p. 175.

autónomos y las sociedades estatales y demás empresas públicas. El Tribunal puede, además, fiscalizar una faceta de la actividad económico-financiera del sector privado, ya que le corresponde también la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas y jurídicas.

Los procedimientos mediante los que se ejerce la función fiscalizadora del Tribunal vienen establecidos en el título IV capítulo de su Ley de Funcionamiento (LFTC). De acuerdo con lo allí dispuesto, dicha función debe desarrollarse, fundamentalmente, mediante:

- a) El examen y la comprobación de la Cuenta General de Estado;
- b) El examen y comprobación de las Cuentas Generales y parciales de todas las entidades y organismos integrantes del sector público y de las que deban rendir los perceptores o beneficiarios de ayudas procedentes del mismo sector, tales como subvenciones, créditos o avales;
- c) El examen de los expedientes referentes a los contratos celebrados por la Administración del Estado y de las demás entidades del sector público;
- d) El examen de la situación y variaciones del patrimonio del Estado y demás entidades del sector público;
- e) El examen de los expedientes sobre créditos extraordinarios y suplementarios, así como sobre las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales;

El Tribunal puede realizar cualquier otro tipo de examen que resulte adecuado al cumplimiento de su función. No obstante, a tenor de lo establecido en la normativa, cabe concluir que la labor fiscalizadora del Tribunal ha de ejercerse, básicamente, a través del análisis de los documentos y libros que le faciliten los obligados a rendir cuentas y mediante la comprobación de los valores, bienes y existencias de los mismos.

En efecto, el artículo séptimo de la LOCT, cuando delimita los ámbitos subjetivo del deber de colaboración, establece que éste alcanza a suministrar al Tribunal “cuantos datos, estados, documentos, antecedentes o informes solicite...” Ahora bien, los datos, estados, documentos o antecedentes que el TCu puede solicitar han de referirse a los que consten o deban constar en los correspondientes estados contables o en la justificación de éstos.

Para la ejecución de sus tareas fiscalizadoras, el Tribunal puede comisionar expertos (de acuerdo con el artículo séptimo, cuatro de la LOTC), así como utilizar las técnicas de auditoría que resulten idóneas. También está autorizado a “recabar y utilizar, para el ejercicio de su función fiscalizadora, los resultados de cualquier función interventora o de control interno que se haya efectuado en las entidades del sector público o los de fiscalización externa de los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas...” (artículo 27.2 de la LFTC).

De lo descrito al respecto cabe concluir que el Tribunal no puede opinar sino tiene cuentas o documentos en qué basarse; en definitiva, si no existe una constancia documental que fundamente su opinión. Por el mismo motivo, tampoco puede formarse opinión sobre transacciones que no hayan dejado rastro en los documentos a los que el Tribunal tiene acceso. Se plantea, en consecuencia, el problema de los instrumentos a disposición del Tribunal para conseguir que le rindan las cuentas o le faciliten cualquier otra información quienes están obligados a hacerlo. Lo cual exige determinar primero la identidad de estos últimos.

Bonell Colmenero<sup>138</sup>, afirma que la función fiscalizadora, es una función financiera específica la “función del control de las Haciendas Públicas”, a través de la cual el TCu controla la correcta ejecución de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año. En su opinión la función fiscalizadora tiene un contenido más amplio cuando la ejerce la Intervención General de la Administración del Estado,

---

<sup>138</sup>BONELL, *El tribunal de Cuentas*, ob. cit. p.10.

ya que no limita la revisión a un control de legalidad sino también a un control de oportunidad<sup>139</sup>.

Reduce el contenido de la fiscalización en dos categorías control de legalidad y control de eficiencia y economicidad, que se encuentra en la facultad que tiene el TCu de proponer a los poderes públicos las medidas que a su juicio han de adoptarse para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público.

En términos de lo que establece el artículo noveno de la LOTC la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, ejerciendo esta función en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.

De Vega Blázquez afirma que se debe recordar una circunstancia que en una primera lectura pudiera parecer menor, relativa a que como que el proyecto de LOTC se refería inicialmente sólo "al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público al ordenamiento jurídico" como referente de la función fiscalizadora, la LOTC terminó por extender el control no sólo al principio de legalidad sino también a los de "eficiencia y economía"., comenta que estos dos últimos principios pueden ser expresiones "economicistas" del principio de legalidad, pero no está de más que la LOTC los haya recogido expresamente; máxime cuando las tendencias actuales son de expansión de los límites del alcance de las fiscalizaciones, no sólo a esos principios de legalidad, eficiencia y economía, sino también a los de ecología (así, se habla de fiscalizaciones o auditorías medioambientales) e incluso de ética pública. No obstante, cualesquiera que sean los límites que se puedan alcanzar en esta línea expansiva, no debe olvidarse que los parámetros objetivados de referencia que exige la propia

---

<sup>139</sup> La Intervención General de la Administración del Estado se realiza a través de la Oficina Nacional de Auditoría, que ejerce funciones de control interno.

naturaleza del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones, deben siempre encontrar amparo en el ordenamiento jurídico<sup>140</sup>.

Efectivamente, las revisiones de las entidades de fiscalización superior se han expandido a distintos ámbitos, practican auditorías que rebasan a la auditoría financiera o de mera legalidad. Actualmente se realizan auditorías de impacto, para conocer la percepción de la población sobre los programas gubernamentales. Asimismo, se realizan evaluaciones del desempeño de las instituciones, que buscan conocer el cumplimiento de objetivos y metas de los programas y asignar recursos con base en los resultados, por cierto no se ha demostrado aun la efectividad de dichas revisiones.

El Tribunal de Cuentas, procede al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que se haya rendido. Para tal efecto fiscaliza los contratos celebrados por la Administración del Estado y las demás Entidades del sector público, en los casos en que así esté establecido o que considere conveniente el Tribunal; fiscaliza la situación y las variaciones del patrimonio del Estado y demás Entidades del sector público; los créditos extraordinarios y suplementarios, así como las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales, (art. 11 LOTC).

Generalmente el TCu sigue las siguientes fases en el proceso de fiscalización:

- Actuaciones de preparación: están orientadas al conocimiento preciso del correspondiente ente objeto de fiscalización y se articulan mediante la realización de unos trámites preliminares tendentes, entre otros extremos, al examen de las cuentas que de dicho ente existen en el mismo TCu, así

---

<sup>140</sup>DE VEGA BLÁZQUEZ, “*La Configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España*”, ob. cit. p.236

como al estudio del organigrama de esa entidad y del sistema de mecanismos de control interno.

- Actuaciones de desarrollo: se materializan en la elaboración de los diferentes programas de trabajo, así como trabajo de campo y en la práctica de pruebas de cumplimiento, destinadas a verificar el grado de control interno con que cuenta el respectivo ente fiscalizado y de las denominadas pruebas sustantivas, tendentes a comprobar el nivel de respuesta que se ha dado por parte de la gestión del ente de que se trate con respecto a los objetivos en cada caso propuestos.
- Actuaciones de ejecución: su finalidad consiste en la comprobación e inspección de documentos, supervisión de procedimientos, constatación de resultados y confirmación y ratificación de cuantos datos y extremos de relevancia contable se han ido recopilando durante la sustanciación del correspondiente procedimiento fiscalizador.
- Actuaciones de sistematización y de elaboración del anteproyecto de informe: se concretan en la elaboración del correspondiente informe de fiscalización, cuyo contenido debe considerar la siguiente estructura formal: a) Introducción; b) Resultados de la fiscalización; c) Conclusiones; d) Recomendaciones y e) Anexos documentales.
- Actuaciones procedimentales, propiamente dichas, tendentes a la aprobación del informe de fiscalización: constituyen la fase esencial y final del procedimiento fiscalizador y son, en síntesis, las siguientes: a) Remisión del anteproyecto de informe a los responsables del sector público fiscalizado para que, tras la práctica del preceptivo trámite de audiencia, puedan formular alegaciones; b) Formulación del correspondiente proyecto de informe con el resultado de la respectiva fiscalización; c) Remisión del proyecto de informe al Ministerio Fiscal y al Servicio Jurídico del Estado ante el TCu; d) Remisión por el Consejero ponente del proyecto de informe, así como de las alegaciones del ente fiscalizado, del Ministerio Público y de la Abogacía del Estado a los demás Consejeros del TCu; e) Debate del proyecto de informe en la Sección de Fiscalización del TCu; f) Aprobación

del proyecto de informe por el Pleno del TCu; g) Presentación del proyecto de informe, por el Presidente del TCu, ante la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas y h) Aprobación final del informe de fiscalización y ulterior remisión, para su publicación, al Boletín Oficial del Estado, con expresa referencia, en su caso, a las conclusiones y recomendaciones anteriormente mencionadas.

En el proceso de fiscalización se da audiencia a los interesados y los resultados alcanzados en dicho proceso son sometidos por el Consejero que ha dirigido el proceso de fiscalización al Pleno del Tribunal para su aprobación.

Una vez aprobado por el Pleno, oído el Fiscal, dictará la declaración definitiva, que se expone por medio de informes o memorias ordinarias o extraordinarias y de mociones o notas que se elevarán a las Cortes Generales y se publicarán en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

Cuando la actividad fiscalizadora se refiere a las Comunidades Autónomas o a Entidades que de ellas dependan, el Informe se remite, asimismo, a la Asamblea Legislativa de la respectiva Comunidad y se publica también en su Boletín Oficial. En el informe el TCu hace constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con indicación de la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiere incurrido y de las medidas para exigirla, (art. doce LOTC).

El informe o memoria debe comprender el análisis de la Cuenta General del Estado y de las demás del sector público. Se extiende, además, a la fiscalización de la gestión económica del Estado y del sector público y, entre otros, a los extremos siguientes: la observancia de la Constitución, de las Leyes reguladoras de los Ingresos y Gastos del sector público y, en general, de las normas que afecten a la actividad económico-financiera del mismo; el cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los Presupuestos del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de las demás Entidades sujetas

arégimen presupuestario público; la racionalidad en la ejecución del gasto público basada en criterios de eficiencia y economía; la ejecución de los programas de actuación, inversiones y financiación de las Sociedades estatales y de los demás planes o previsiones que rijan la actividad de las Empresas públicas, así como el empleo o aplicación de las subvenciones con cargo a fondos públicos.

El informe también debe contener una Memoria de las actuaciones jurisdiccionales del Tribunal durante el ejercicio económico correspondiente, así como la propuesta de las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público. Cuando las medidas propuestas por el TCu se refieran a la gestión económico-financiera de las Comunidades Autónomas o Entidades del sector público de ellas dependientes, la Asamblea Legislativa correspondiente, en el ámbito de su competencia, entenderá de la propuesta y dictará, en su caso, las disposiciones necesarias para su aplicación.

A este respecto, es importante señalar que las mociones son exposiciones que eleva el TCu a las Cortes Generales o, en su respectivo ámbito competencial, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, con la finalidad de mejorar la gestión económico-financiera del correspondiente sector público. En cambio, las notas son simples comunicaciones del TCu que remite bien a las Cortes Generales, bien a las respectivas Asambleas Legislativas, referentes a concretas irregularidades contables que se han detectado a lo largo de la tramitación del procedimiento de fiscalización al que aluden.

Las Mociones o Notas, se realizan a instancia del TCu y su finalidad es proponer las medidas que, a su juicio, puedan conducir a la mejora de gestión económico-financiera del Sector Público, éstas constituyen un instrumento muy adecuado para coadyuvar, desde una perspectiva global, al impulso modernizador que pueda promover por medio de las fiscalizaciones en sentido estricto. En efecto, permiten al TCu abordar cualquier problemática con un planteamiento y un alcance más generales, lo que de modo implícito viene a establecer que las



Mociones o Notas han de basarse en la experiencia acumulada en la actividad fiscalizadora.

Ahora bien, por lo que hace al Informe de Fiscalización, una Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el TCu conoce de las fiscalizaciones realizadas, comparece el Presidente del TCu acompañado por los Consejeros e incluso funcionarios que han intervenido como ponentes en el proceso de fiscalización, con objeto de aclarar su contenido.

Discutidas, aprobadas o rechazadas en su caso, las conclusiones del Informe y procediendo a este último supuesto a nuevas comprobaciones y a la repetición o ampliación del procedimiento, los resultados de la fiscalización son publicados en el BOE para conocimiento público, junto con las resoluciones de la Comisión Mixta.

Bonell Colmenero, señala que las irregularidades que se ponen de manifiesto en los procesos de fiscalización, pueden tener un diferente alcance: vulneraciones de normas y en este caso puede incidirse en responsabilidades de distinto orden entre ellas, la contable, o bien defectos, insuficiencia de gestión, falta de sentido de la economicidad y que este punto se juzga con criterio político por las Cortes<sup>141</sup>.

La función fiscalizadora tiene carácter externo, permanente y consuntivo (artículo 27 de la LFTC). El carácter externo, se asigna porque se realiza un control autónomo e independiente del ámbito objetivo de actuación administrativa del correspondiente ente fiscalizado. Asimismo, constituye una función permanente, porque se lleva a cabo por el mismo TCu sin limitación temporal alguna en cuanto a su ejecución material. Por último, se articula mediante una función consuntiva, es decir, a posteriori o ex post facto, toda vez que la misma se realiza una vez producido el gasto objeto de la correspondiente fiscalización.

---

<sup>141</sup> BONELL, *El tribunal de Cuentas*, ob. cit. p. 13.

Ciriaco de Vicente Martín, al referirse al carácter consuntivo del Tribunal de Cuentas señala lo siguiente: “este carácter consuntivo de la función fiscalizadora (no confundir con consultivo), está directamente ligado a la vinculación de la función fiscalizadora con la ejecución de los programas de ingresos y gastos (consuntivo deriva del verbo consumir). Que la función fiscalizadora sea consuntiva significa que el control de la gestión de los ingresos y gastos públicos es efectuado a posteriori o ex post, lo que no quiere decir que deba efectuarse necesariamente a ejercicio cerrado, sino una vez finalizada la acción generadora de ingresos o gastos sometida a control, o la producción del acto o del procedimiento administrativo generador de dichos ingresos o gastos, sin intervención previa en las operaciones de gestión financiera sujetas a su examen”<sup>142</sup>.

Por tanto el carácter consuntivo de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, se refiere a la gestión de los gastos e ingresos públicos, y a que es posterior a los mismos, es decir; cuando la gestión económica se ha realizado.

Yolanda Gómez, distingue entre control interno y externo y explica el carácter permanente y consuntivo de la siguiente forma:

- a) Como ya pusimos de manifiesto, es usual en la doctrina distinguir entre control interno y control externo. En el primer caso, el órgano de control está integrado en el órgano controlado, mientras que en el control externo el sujeto que lleva a cabo la fiscalización es independiente del controlado. El carácter externo de la fiscalización que realiza el Tribunal de Cuentas confirma igualmente su independencia frente a todos los demás órganos o instancias sometidas a su control. En este punto sólo debemos hacer una matización referida al Presupuesto del propio Tribunal de Cuentas, que, como ya se indicó, se integra en los Presupuestos Generales del Estado y, por ello, está sometido a control del mismo Tribunal.
- b) El carácter permanente de la verificación económica del Tribunal de Cuentas hace referencia a la continuidad de la función, a su institucionalidad, de tal modo que el control económico se inserta en el desenvolvimiento cotidiano del sector público.

---

<sup>142</sup>DE VICENTE MARTÍN, Ciriaco, y otros, “Las Competencias del Tribunal de Cuentas en relación con el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y el principio de transparencia”, *Revista Española de Control Externo*, Madrid, Vol, 9, No 25, 2007, p. 55.

c) Por último, el carácter consuntivo se refiere a la capacidad que posee el Tribunal de Cuentas de agotar, de consumir, la verificación económico-financiera. Hace, pues, referencia a su supremacía en la inspección económica<sup>143</sup>.

El Tribunal puede recabar y utilizar, los resultados de cualquier función interventora o de control interno que se haya efectuado en las entidades del sector público o los de la fiscalización externa de los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas y puede exigir la colaboración de todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas que estén obligadas a suministrarle cuantos datos, estados, documentos, antecedentes o informes solicite.

Asimismo, el Estado y demás entidades integrantes del sector público sujetas a control del Tribunal de Cuentas están obligadas a proporcionarle la información económico y financiera que les solicite, y en su caso, aplicar las multas coercitivas que se establezcan por el incumplimiento en la entrega de la información y hacer del conocimiento de las Cortes Generales la falta de colaboración de los obligados a prestársela.

Cabe señalar, que las entidades de crédito están obligadas a colaborar con el TCu facilitando la documentación e información que les sea requerida. En particular, estarán obligadas a identificar las diferentes cuentas que se refieran a fondos de los partidos políticos, y fundaciones y entidades vinculadas a los mismos o dependientes de ellos, así como las personas autorizadas a efectuar operaciones de disposición con cargo a las mismas. Se especifica que en el caso de cuentas en que se ingresen únicamente cuotas en concepto de afiliación, deberán aportarse a solicitud del TCu datos sobre saldos y movimientos en las fechas o períodos respecto de los que se solicite. En ningún caso se le facilitarán, en relación a estas cuentas, datos que permitan identificar a personas físicas afiliadas a los partidos políticos (art. Séptimo LOTC).

---

<sup>143</sup>GÓMEZ, *El tribunal de cuentas, el control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, ob. cit. p. 173.

En México, las instituciones de crédito no colaboran con la ASF, si se requiere su colaboración se realiza por orden de un juez federal o si lo solicita la Procuraduría General de la República, dependencia del Ejecutivo encargada de la persecución de los delitos. Además la ASF no cuenta con atribuciones para fiscalizar a los partidos políticos, no obstante que se les asignen recursos públicos. La fiscalización la realiza un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, encargado de los procesos electorales y sus resoluciones se combaten en vía de recurso ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Un aspecto importante es la relación del Tribunal de Cuentas con los contribuyentes, porque si los resultados de su trabajo no llegan a la sociedad, entonces su trabajo no es satisfactorio. Existe una exigencia generalizada respecto a cómo gastan los gobiernos, entonces se hace necesario modernizar la forma de entregar los resultados a la sociedad, considerando que su rigor técnico no debe ser un obstáculo para que los ciudadanos conozcan los resultados del proceso de fiscalización.

### **7.6.3. Función de Enjuiciamiento Contable**

En términos de lo dispuesto por el artículo 52.1 de la LFTC la jurisdicción contable se ejercerá por los siguientes Órganos:

- a) Los Consejeros de Cuentas,
- b) Las Salas del Tribunal de Cuentas.

La función jurisdiccional se realiza a través de la jurisdicción contable, que consiste en el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurren quienes tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos. Esta responsabilidad se ejerce por tres acciones: El juicio de Cuentas, el procedimiento de reintegro por alcance y el expediente de cancelación de fianzas,

las resoluciones son susceptibles del juicio de casación, y de revisión ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo. Se excluyen de su conocimiento los asuntos atribuidos a la competencia del Tribunal Constitucional; las cuestiones sometidas a la jurisdicción contencioso administrativa; los hechos constitutivos de delito, así como las cuestiones de índole civil, laboral o de otra naturaleza encomendadas al Poder Judicial.

Conviene aclarar que el enjuiciamiento contable como jurisdicción propia del TCU se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos.

La jurisdicción contable se extiende a los alcances de caudales o efectos públicos, así como a las obligaciones accesorias constituidas en garantía de su gestión.

La jurisdicción contable es necesaria e improrrogable, exclusiva y plena y se extiende, a los solos efectos del ejercicio de su función, al conocimiento y decisión en las cuestiones prejudiciales e incidentales, salvo las de carácter penal, que constituyan elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable y estén con ella relacionadas directamente.

Cabe señalar, que la decisión que se pronuncie no producirá efectos fuera del ámbito de la jurisdicción contable.

La jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal.

Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia.

La función jurisdiccional atribuida al TCu tiene por objeto el conocimiento de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos por originar menoscabo en dichos caudales o efectos. Y ello tanto con dolo, como con culpa o negligencia graves, y como consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y contable, que resulten de aplicación a las entidades del sector público y a las personas receptoras de subvenciones y ayudas del mencionado sector.

El art. quince de la LOTC establece lo siguiente:

**Artículo quince.**

Uno. El enjuiciamiento contable, como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos.

Dos. La jurisdicción contable se extiende a los alcances de caudales o efectos públicos, así como a las obligaciones accesorias constituidas en garantía de su gestión.

En el artículo dieciséis de la propia ley se establece que no corresponderá a la jurisdicción contable el enjuiciamiento de los asuntos atribuidos a la competencia del Tribunal Constitucional; las cuestiones sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa; los hechos constitutivos de delito o falta, así como las cuestiones de índole civil, laboral o de otra naturaleza encomendadas al conocimiento de los órganos del Poder Judicial.

Conviene señalar, que De Vega Blázquez, hace referencia a que la Sala de Apelación del TCu, en la sentencia de 30 de junio de 1992, señaló que para que una determinada acción pueda ser constitutiva de responsabilidad contable debe reunir los siguientes requisitos:

«a) Que se trate de una acción u omisión atribuible a una persona que tenga a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos; b) Que además dicha acción u omisión se desprenda de las cuentas que deben rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen caudales o efectos públicos; c) Que la mencionada acción suponga una vulneración de la normativa presupuestaria y contable reguladora del sector público de que se trate; d) Que la repetida acción esté marcada por una nota de subjetividad, pues su consecuencia inmediata no es sino la producción de un menoscabo en los precitados caudales o efectos por dolo, culpa o negligencia grave; e) Que el menoscabo producido sea efectivo, individualizado con relación a determinados caudales o efectos y evaluable económicamente; y f) Que exista una relación de causalidad entre la acción u omisión de referencia y el daño efectivamente producido»<sup>144</sup>.

En este orden de ideas, la vigente Ley General Presupuestaria (LGP)<sup>145</sup> establece en el artículo 176 que las autoridades y demás personal al servicio de las entidades contempladas en el artículo 2 (en ellas se incluye a la Administración General del Estado; los organismos autónomos dependientes de la Administración General del Estado; las entidades públicas empresariales dependientes de la Administración General del Estado, o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella; las entidades gestoras, servicios comunes y las multas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, así como sus centros y entidades mancomunados; las sociedades mercantiles estatales; las fundaciones del sector público estatal, etc.) que por dolo o culpa graves adopten resoluciones o realicen actos con infracción de la LGP, están obligados a indemnizar a la Hacienda Pública estatal, o, en su caso, a la respectiva entidad los daños y perjuicios que sean consecuencia de aquellos. Asimismo, en el artículo 177 señala los hechos que pueden generar

---

<sup>144</sup>DE VEGA, “La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España”, ob. cit. p. 236.

<sup>145</sup> Boletín Oficial del Estado, Ley General Presupuestaria y normas complementarias, edición actualizada a 30 de julio de 2015.

responsabilidad patrimonial y que constituyen infracciones a los efectos del artículo 176. Son los siguientes:

- a) haber incurrido en alcance o malversación en la administración de los fondos públicos; administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública estatal sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro;
- b) Comprometer gastos liquidar obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la LGP ley o en la de Presupuestos que sea aplicable;
- c) Dar lugar a pagos reintegrables de conformidad con lo dispuesto en el art. 77 LGP; no justificar la inversión de los fondos contemplados en los arts. 78 y 79 de la LGP y en la Ley General de Subvenciones; y cualquier otro acto o resolución con infracción de la LGP cuando concurren los supuestos establecidos en el art. 176 de la misma LGP.

En términos de lo dispuesto por el artículo treinta y ocho de la LOTC, el que por acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados.

El propio precepto distingue los tipos de responsabilidad, que puede ser directa o subsidiaria, se establece que la responsabilidad directa será siempre solidaria y comprenderá todos los perjuicios causados.

Por lo que hace a los responsables subsidiarios, establece que la cuantía de su responsabilidad se limitará a los perjuicios que sean consecuencia de sus actos y podrá moderarse en forma prudencial y equitativa. Asimismo, prevé que las responsabilidades, tanto directas como subsidiarias, se transmiten a los causahabientes de los responsables por la aceptación expresa o tácita de la herencia, pero sólo en la cuantía a que ascienda el importe líquido de la misma.



Conviene aclarar que el enjuiciamiento contable como jurisdicción propia del TCu se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos.

La jurisdicción contable se extiende a los alcances de caudales o efectos públicos, así como a las obligaciones accesorias constituidas en garantía de su gestión.

Se excluye de la jurisdicción contable el enjuiciamiento de:

- a) Los asuntos atribuidos a la competencia del Tribunal Constitucional.
- b) Las cuestiones sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa.
- c) Los hechos constitutivos de delito o falta.
- d) Las cuestiones de índole civil, laboral o de otra naturaleza encomendadas al conocimiento de los órganos del Poder Judicial.

La jurisdicción contable es necesaria e improrrogable, exclusiva y plena y se extiende, a los solos efectos del ejercicio de su función, al conocimiento y decisión en las cuestiones prejudiciales e incidentales, salvo las de carácter penal, que constituyan elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable y estén con ella relacionadas directamente.

Cabe señalar, que la decisión que se pronuncie no producirá efectos fuera del ámbito de la jurisdicción contable.

La jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal.

Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, con arreglo a lo establecido en el artículo 18.2 de la Ley Orgánica 2/1982, el Juez o Tribunal que entendiere de la causa se abstendrá de conocer de la responsabilidad contable nacida de ellos,

dando traslado al Tribunal de Cuentas de los antecedentes necesarios al efecto de que por éste se concrete el importe de los daños y perjuicios causados en los caudales o efectos públicos (art. 49.3 LFTC).

De Vega Blázquez al referirse a la responsabilidad contable, señala que es una subespecie de la civil y que su fundamento normativo es el artículo 38.1 de la LOTC que establece que el que por acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados, crítica a la definición por su excesiva amplitud, y afirma que ha sido matizada por la LFTC y por la propia doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal de Cuentas, pudiéndose señalar las siguientes notas delimitadoras de su ámbito:

- a) Únicamente pueden incurrir en responsabilidad contable las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, sean o no funcionarios públicos, y los perceptores de subvenciones y ayudas procedentes del sector público.
- b) Estas responsabilidades han de desprenderse de las cuentas que deban rendir las personas antes mencionadas, entendiendo el término "cuenta" en su sentido más amplio, como sinónimo de justificación o explicación del destino dado a los caudales o efectos públicos.
- c) La actividad del causante del perjuicio no sólo debe resultar afectada de dolo, culpa o negligencia graves, sino que también debe ser contraria a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulten aplicables, debiendo entenderse comprendidas entre dichas disposiciones no sólo la Ley General Presupuestaria, sino todas las reguladoras de la actividad económica del sector público, incluidas las relativas a retribuciones del personal, contratación pública, subvenciones, avales, y en general todas las materias que son objeto de tratamiento en las leyes de presupuestos<sup>146</sup>.

---

<sup>146</sup>DE VEGA, "La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España", ob. cit. p. 236.

Por lo demás, la responsabilidad contable comparte con la civil el resto de sus notas características, sobre las que no nos detendremos.

Entre las infracciones constitutivas de juicio de cuentas es forzoso hacer mención de las siguientes:

- Administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública estatal sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.

Esta infracción consiste en una inobservancia del ordenamiento jurídico tributario, así como de la normativa reguladora de la recaudación o ingreso de los derechos de la Hacienda Pública estatal. En todo caso, tanto la mala administración de los mencionados recursos y derechos, como la defectuosa liquidación y recaudación de los mismos, tienen necesariamente que producir un daño o perjuicio a la Hacienda Pública, que debe ser efectivo, individualizado y evaluable económicamente.

- Comprometer gastos y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la LGP o en la respectiva Ley de Presupuestos que en cada caso resulte aplicable.

A tenor del art. 133.4 de la CE, «las Administraciones Públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las Leyes». En este orden de ideas, el art. 46 de la propia LGP se pronuncia en los siguientes términos: «Los créditos para gastos son limitativos. No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a la Ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el título VII de esta Ley».

- Dar lugar a pagos reintegrables, de conformidad con lo dispuesto en el art. 77 de la referida LGP.

De acuerdo al artículo 77 de la LGP pago indebido es el que se realiza por error material, aritmético o de hecho, a favor de persona en quien no concurra derecho alguno de cobro frente a la Administración con respecto a dicho pago o en cuantía que excede de la consignada en el acto o documento que reconoció el derecho del acreedor.

Asimismo, se establece que el perceptor de un pago indebido total o parcial queda obligado a su restitución; así como que el órgano que haya cometido el error que originó el pago indebido, dispondrá de inmediato, de oficio, la restitución de las cantidades indebidamente pagadas conforme a los procedimientos reglamentarios establecidos.

La doctrina ha señalado que la figura del pago indebido puede producirse en alguno de los tres siguientes supuestos:

- No responder, total o parcialmente, a una obligación previamente contraída; realizar un cambio de acreedor en detrimento de un acreedor legítimo; y efectuar un pago sin medidas de garantía que eviten un posible perjuicio al Tesoro.
- No justificar la inversión de los fondos a que aluden los arts. 78 y 79 de la LGP y la Ley General de Subvenciones.

Los perceptores o beneficiarios de ayudas otorgadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, o procedentes de entidades componentes del sector público –piénsese en subvenciones, créditos, avales, etc. y con independencia de que dichos perceptores o beneficiarios sean personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, y particulares que, de una u otra forma, intervengan

en la administración, recaudación o custodia de fondos o valores del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, deben rendir al TCu las correspondientes cuentas, cuyo examen, en aplicación del art. 38 de la LFTC, «se extenderá tanto a la comprobación de que las cantidades de que se trate se han aplicado a las finalidades para las que fueron concedidas como a sus resultados».

- Cualquier otro acto, además de los apuntados, que suponga infracción de la LGP.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 18/1991, definió la función de enjuiciamiento contable como una actividad de naturaleza jurisdiccional, consistente en aplicar la norma jurídica al acto contable, emitiendo un juicio sobre su adecuación a ella, y declarando, en consecuencia, si existe o no responsabilidad, absolviendo o condenando al responsable y, en esta última hipótesis, ejecutando coactivamente su decisión. Este carácter jurisdiccional hace que en lo no previsto por la LOTC y la LFTC se apliquen supletoriamente, y por este orden, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y las de Enjuiciamiento Civil y Criminal (disposición final segunda de la LOTC).

Desde un punto de vista jurídico-formal, tres son los procesos en que se articula el enjuiciamiento contable: en primer lugar, los juicios de cuentas; en segundo término, los procedimientos de reintegro por alcance y, por último, los expedientes de cancelación de fianzas.

Los juicios de cuentas son un tipo de proceso contable en los que se enjuicia la pretensión de responsabilidad por la comisión de un ilícito contable distinto del alcance, tal como administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro; comprometer gastos y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos; y dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones.

La LFTC alude de forma expresa al juicio de cuentas en los arts. siguientes: 53.1, que atribuye a los Consejeros de Cuentas, como órganos que son de la jurisdicción contable, el conocimiento y fallo en primera instancia de los expedientes de cancelación de fianzas en que no se hubieran deducido pretensiones de responsabilidad contable y, en primera instancia, de los juicios de cuentas, de los procedimientos de reintegro por alcance y de los restantes procedimientos de cancelación de fianzas; 54.1.b), que preceptúa que las Salas del Tribunal conocerán en segunda instancia de las apelaciones deducidas contra las resoluciones dictadas en primera instancia por los Consejeros de Cuentas en los juicios de cuentas, en los procedimientos de reintegro por alcance y en los expedientes de cancelación de fianzas.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 45 y 68 LFTC el procedimiento en el juicio de las cuentas es términos generales el siguiente:

- Una vez concluido el examen y comprobación de cualquier cuenta, grupos de cuentas, o los correspondientes procedimientos de fiscalización, si aparecieren hechos que pudieran ser no constitutivos de alcance de caudales o efectos públicos, en los términos definidos en la LFTC pero que pudieran dar lugar a otro tipo de responsabilidades contables, el Consejero de Cuentas, de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal o Letrado del Estado y con citación y, en su caso, intervención del presunto responsable o de sus causahabientes, acuerda la formación de pieza separada con la finalidad de concretar los hechos, los posibles responsables, tanto directos como subsidiarios, y el importe total de los perjuicios ocasionados a los caudales o efectos públicos, cuando así resulte de lo actuado en el procedimiento fiscalizador de que se trate. La pieza separada contendrá los antecedentes del procedimiento fiscalizador que se consideren adecuados a la finalidad señalada y cuantos soliciten el Ministerio Fiscal, el Letrado del Estado o el presunto responsable si hubiere comparecido.

- La pieza separada se remite a la Sección de Enjuiciamiento a efectos de la iniciación del oportuno juicio de cuentas.
- La Sección de Enjuiciamiento recibe la pieza separada o el expediente administrativo declarativo de responsabilidades contables.
- Se turna el procedimiento entre los Consejeros adscritos a la misma. El Consejero de Cuentas, o la Sala del Tribunal, en su caso, acuerda, en el siguiente día hábil.
- Mediante edictos anuncia los hechos supuestamente motivadores de responsabilidad contable, con la finalidad de que los legalmente habilitados para el mantenimiento u oposición a la pretensión de responsabilidad contable puedan comparecer en los autos personándose en forma dentro del plazo de nueve días.
- Sí de la pieza o expediente resulta, de modo manifiesto e inequívoco la inexistencia de caso alguno de responsabilidad contable, la falta de jurisdicción, la propia incompetencia del órgano jurisdiccional o la falta de procedimiento de fiscalización del que haya de depender la responsabilidad contable, se declara no haber lugar a la incoación del juicio en los términos prevenidos para la inadmisión del recurso en el proceso contencioso-administrativo ordinario.
- Los edictos deben publicarse en el tablón de anuncios del Tribunal, en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial» de la provincia donde los hechos hubieren tenido lugar. Si éstos se refieren a la actividad económico-financiera de las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales, la publicación se efectuará también en el «Boletín Oficial de la Comunidad» correspondiente.
- En la misma providencia en que se acuerde la publicación de edictos se acuerda igualmente el emplazamiento del Ministerio Fiscal, Letrado del Estado, representante legal de la entidad del sector público perjudicada en el supuesto de que su representación no se halle a cargo del Servicio Jurídico del Estado y presuntos responsables, a fin de que, asimismo, comparezcan en autos, personándose en forma dentro del plazo de nueve días.

- Si hubiere grave dificultad para la determinación de los responsables subsidiarios, se hace constar así motivadamente y continúan las actuaciones con los directos. Si no comparecen no impide su comparecencia posterior, pero en tal caso no ha lugar a retrotraer ni interrumpir el procedimiento.
- Hecha la publicación de edictos y transcurrido el plazo de nueve días, se da traslado de la pieza y demás actuaciones, o, en su caso, del expediente administrativo, al Letrado del Estado, al representante procesal de la Entidad del sector público perjudicada y a los demás comparecidos como parte actora para que, dentro del plazo común de veinte días, deduzcan la oportuna demanda.
- Si ninguna demanda fuere presentada en el plazo concedido para ello, se confiere traslado de la pieza y actuaciones al Ministerio Fiscal, por el mismo plazo, para que la formule si procediere, si no la formula se ordena el archivo de los autos.
- Presentada la demanda, se da traslado de ella a las partes legitimadas como demandadas que hubieren comparecido, para que, dentro del plazo común de veinte días, la contesten.
- Formulada la contestación, se da traslado de lo actuado al Ministerio Fiscal, al objeto de que alegue, dentro del plazo de veinte días, cuanto considere procedente en punto al mantenimiento o no de la pretensión de responsabilidad contable, pudiendo proponer la práctica de las pruebas que considere oportunas.
- Contestada la demanda o, en su caso, transcurrido el plazo concedido para hacerlo y evacuado el trámite de alegaciones por el Ministerio Fiscal, continuará el procedimiento por los trámites del contencioso-administrativo ordinario, posteriormente se dicta sentencia respecto de las cuestiones controvertidas en el proceso en la cual se estima o desestima, en todo o en parte, la pretensión de responsabilidad contable.



El procedimiento descrito se realiza en forma general, ya que no es objeto de este trabajo el análisis del proceso. Por lo que hace a la sentencia, en términos del artículo 71 de la LFTC la sentencia debe contener las siguientes especificaciones:

- a) El importe en que se cifren los daños y perjuicios causados en los bienes, caudales o efectos públicos. En el supuesto de que dicho importe no constare cifrado en autos, la sentencia podrá declarar la existencia de los daños y perjuicios y diferir para el período de ejecución la determinación concreta de su cuantía.
- b) Nombre y apellidos de los responsables, así como los cargos que desempeñen, y expresando si lo son en concepto de directos o subsidiarios.
- c) El carácter solidario de la responsabilidad directa y la cuota de que deba, en su caso, responder cada responsable subsidiario.
- d) La condena al pago de la suma en que se cifre la responsabilidad contable.
- e) La condena al pago de los intereses, calculados con arreglo a los tipos legalmente establecidos y vigentes el día en que se consideren producidos los daños y perjuicios. De tratarse de responsabilidades subsidiarias, la obligación de abono de intereses se contará desde la fecha en que los responsables correspondientes fueren requeridos para el pago.

Los artículos 68 a 71 de la LFTC, describen los diferentes trámites procesales del juicio de cuentas, y en síntesis, son los de iniciación, publicación de edictos, emplazamientos, demanda, contestación a la demanda, alegaciones, prueba y sentencia; 73.1 in fi ne, que se remite al juicio de cuentas en la fase de iniciación del procedimiento de reintegro por alcance; y 79.1.a), que indica la procedencia del sobreseimiento en los juicios de cuentas cuando, una vez transcurrida la fase de alegaciones y, en su caso, la probatoria, no se hubieran acreditado suficientemente los hechos que hubieran motivado la incoación de dichos procesos contables.

Además, la vigente LGP, en sus arts. 176 y siguientes, se ocupa de las responsabilidades en que pudieran incurrir las autoridades y funcionarios de cualquier orden que por dolo, culpa o negligencia grave infringiesen las disposiciones de dicha Ley, quedando obligados a indemnizar a la Hacienda Pública por los daños y perjuicios supuestamente causados. Pues bien, de los mencionados preceptos de la LGP interesa resaltar las referencias que contienen a las infracciones contables distintas del alcance, pues en este caso la responsabilidad se exige mediante el oportuno procedimiento de reintegro por alcance. Dichas infracciones constituyen los ilícitos contables que hemos analizado a propósito de los aspectos jurídico-objetivos del enjuiciamiento contable. Y la responsabilidad derivada de las infracciones constatadas puede exigirse en el expediente administrativo a tal efecto instruido al interesado, si bien habrá de estarse a lo dispuesto en el art. 41.1 de la LOTC, a cuyo tenor «la autoridad que acuerde la incoación del expediente la comunicará al Tribunal de Cuentas, que podrá en cualquier momento recabar el conocimiento del asunto». Debe tenerse en cuenta, a este respecto, que las resoluciones dictadas por la Administración sobre el particular que nos ocupa, son recurribles ante el TCu y resueltas por la Sala correspondiente conforme a lo previsto en los arts. 54.1.a) de la LFTC y 180.2 in fine de la LGP.

Los órganos jurisdiccionales contables conocen también de los procedimientos de reintegro por alcance. Se trata de procesos contables dirigidos al enjuiciamiento de un ilícito contable concreto: el alcance, entendido como infracción de la normativa presupuestaria y contable generadora de un saldo deudor injustificado, de la ausencia de numerario o de la malversación, sustracción, distracción o apoderamiento de caudales o efectos públicos. Su objeto consiste, principalmente, en el reintegro o devolución de dicho alcance. Cabe señalar, que los ilícitos contable contenidos en los apartados b) a f) del artículo 177.1 de la LGP, que, en principio, y según se ha dicho, constituyen el objeto de los juicios de cuentas, en determinados casos, pueden generar también un saldo deudor injustificado o una

ausencia de numerario, por lo que, en esos casos, podría ser necesaria la incoación del procedimiento de reintegro por alcance.

Por lo que hace a los expedientes de cancelación de fianzas, que tienen naturaleza no contenciosa. En ellos el Consejero de Cuentas, después de oír al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado o del ente del sector público a cuyo favor se hubiera constituido la garantía, y después de solicitar cuantos antecedentes se consideren necesarios, acordará o denegará la cancelación solicitada mediante el correspondiente auto.

En los expedientes de cancelación de fianzas, a diferencia de los procedimientos de reintegro por alcance y de los juicios de cuentas, no se ventilan pretensiones de responsabilidad contable, quedando limitada la pretensión a la devolución de la cantidad depositada o a que se deje sin efecto la garantía constituida. Por ello, mediante los expedientes que nos ocupan no se pretende otra cosa que acreditar la inexistencia de responsabilidad contable a fin de permitir la cancelación o devolución de la garantía. Y en estos expedientes, el Consejero de Cuentas titular del Departamento jurisdiccional contable correspondiente podrá acordar o denegar la cancelación solicitada, interviniendo asimismo en cada expediente el solicitante de la propia cancelación, así como el Ministerio Fiscal, y la defensa y representación del Estado o, en su caso, del ente del sector público a cuyo favor se hubieran constituido la garantía correspondiente.

El objeto de los expedientes de cancelación de fianzas no consiste en el enjuiciamiento de una determinada acción procesal para la exigencia de responsabilidades de naturaleza contable, sino que solamente se pretende la cancelación de una fianza mediante el oportuno procedimiento residenciando en la función de enjuiciamiento que corresponde al TCu.

De conformidad con lo establecido por el artículo 52.2 de la LFTC, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá de los recursos de

casación y revisión que se interpongan contra las sentencias pronunciadas por las Salas del Tribunal de Cuentas, en los casos y por los motivos determinados en dicha ley.

Compete a los Consejeros de Cuentas, como órganos de la jurisdicción contable, el conocimiento y fallo, en única instancia, de los expedientes de cancelación de fianzas en que no se hubieran deducido pretensiones de responsabilidad contable y, en primera instancia, de los juicios de cuentas, de los procedimientos de reintegro por alcance y de los restantes procedimientos de cancelación de fianzas (art. 53. LFTC).

Las Salas del Tribunal de Cuentas conocen en única instancia, de los recursos que se formulen contra resoluciones dictadas por las Administraciones Públicas en materia de responsabilidades contables en aquellos casos expresamente previstos por las leyes.

También conocen en segunda instancia, de las apelaciones deducidas contra las resoluciones dictadas en primera instancia por los Consejeros de Cuentas en los juicios de cuentas, en los procedimientos de reintegro por alcance y en los expedientes de cancelación de fianzas y de los recursos de queja por inadmisión de la apelación acordada por los Consejeros de Cuentas en asuntos propios de su competencia jurisdiccional; de los recursos de súplica contra resoluciones de la propia Sala; de los incidentes de recusación promovidos contra los Consejeros de Cuentas, Secretarios y restantes funcionarios que intervengan en los procedimientos jurisdiccionales de su competencia; de los recursos formulados en las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables en vía jurisdiccional (art. 54 LFTC).

Es de destacar que en opinión de Suárez, es chocante que la retribución de los Consejeros del Tribunal, como órgano máximo y superior de fiscalización y de enjuiciamiento contable del Estado, sea, a veces de menos de la mitad en su

importe de la a gestores públicos objeto de fiscalización y de control, continua diciendo que todo el personal del Tribunal ha de ser de los mejores retribuidos de la Administración.<sup>147</sup> Afirma, que la función de Enjuiciamiento del Tribunal se encuentra perfectamente justificada, pero que quizá deba perfeccionarse, debe contar con medios materiales y personales suficientes para cumplir su importante y constitucional labor o función, sugiere que los órganos de control externo de las comunidades autónomas que gozan de ello, debe estar en perfecta coordinación con la intervención del propio Tribunal de Cuentas con el carácter superior que proclama el artículo 135 de la Constitución Española.

Además, sugiere una reforma legal para otorgar al Tribunal la facultad de imposición de sanciones contundentes y sin el exceso dilatorio de los requisitos procedimentales actuales; una mayor autonomía de los Consejeros en sus respectivas áreas de fiscalización.

Al referirse al medio de control, categóricamente señala que no puede limitarse el medio de control a una especie de rendición no profunda y analítica de las cuentas, pues con ello no se acaba de comprobar cabal y completamente, la realidad de las obligaciones que respecto de gasto público tienen las diversas administraciones públicas, sujetas a fiscalización del Tribunal. Opina que el Tribunal de Cuentas debe proceder a fiscalizar con comprobación directa, con la asistencia de los hombres y mujeres del Tribunal.

---

<sup>147</sup> SUÁREZ ROBLEDANO, José Manuel, "El futuro del Tribunal de Cuentas (especial referencia a la jurisdicción contable)" Revista Española de Control Externo, Madrid, vol. XIX, núm. 55 Enero, 2017, pp. 13-41





## **CAPÍTULO VIII**

### **La Auditoría Superior de la Federación**

#### **8.1. Consideración Introdutoria**

La entidad de fiscalización superior en México, es la Auditoría Superior de la Federación, su existencia se encuentra regulada constitucionalmente, se le otorga autonomía técnica y de gestión y presenta las siguientes características:

El artículo 74, fracción,II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el



desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.

Para ello cuenta con la Unidad de Evaluación y Control (UEC) que es una Unidad Administrativa de la Cámara de Diputados que depende de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF), su objeto es vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la ASF, es decir, fiscaliza al fiscalizador, al funcionar como una contraloría interna del órgano de fiscalización superior.

Esta figura no se contempla en la legislación que regula al Tribunal de Cuentas de España, dicho Tribunal no es fiscalizado por ninguna área específica de las Cortes Generales. Mucho se ha hecho referencia a la frase “quién vigila al vigilante”, en principio puede parecer lógico que el fiscalizador también rinda cuentas de su gestión, lo cual ocurre en la práctica; lo que no es usual es que al fiscalizador se le audite. Por ello analizaremos más adelante la eficacia de dicha Unidad.

Por otra parte, la fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de revisar la cuenta pública del año anterior, lo que le da la característica de control externo o ex post.

Para realizar dicha revisión cuenta con la Auditoría Superior de la Federación que es su órgano técnico.

La revisión de la cuenta pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Dicho precepto señala que para dicha revisión la Cámara de Diputados se apoyará en la ASF y previene que si del examen que realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los

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

## **8.2. Fundamento Constitucional**

En México, expresamente la Carta Fundamental en el artículo 74, fracciones II, IV y VI establece como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, entre otras, las relativas a:

- 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;
- 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.
- 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.

En dicho precepto se establece la facultad de la Cámara para evaluar, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y 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. Como se aprecia, quien tiene las facultades originarias para revisar la Cuenta Pública es la Cámara de Diputados, para ello se apoya en su órgano técnico denominado Auditoría Superior de la Federación.

En caso de que del examen que realice la ASF 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, como veremos la LFSRCF limita a la ASF solo a la determinación de responsabilidad resarcitoria, tratándose de responsabilidad administrativa está facultada a promoverla, no a fincarla directamente, lo cual la distingue del Tribunal de Cuentas de España que no tiene que acudir a ninguna autoridad, lo realiza directamente.

Se establece en el artículo 74, que la Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente debe ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente y sólo permite la ampliación del plazo de presentación a 30 días naturales y, en consecuencia se amplía el mismo tiempo la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública, que elabora la ASF.

En el último párrafo de dicho precepto se establece que 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, lo cual hace cuestionable la autonomía técnica y de gestión de la ASF, como analizaremos la evaluación del fiscalizador es sui generis, incluso estimamos que afecta las labores de fiscalización de la ASF, al ser requerida constantemente informes que solo la distraen de su objetivo. También se tiene que analizar el monto presupuestal de quien fiscaliza al fiscalizador, así como su capacidad técnica.

Por otra parte, en su Sección V, de la Fiscalización Superior de la Federación, artículo 79, establece que la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Hoy en día, la función de fiscalización se ejerce conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Por tanto, se ejerce un control externo, posterior al ejercicio del gasto. Asimismo, se otorga a la ASF la facultad de 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 (los tres poderes) y de los entes públicos federales, estos últimos definidos por la LFSRCF como las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también conocidos como organismos públicos autónomos.

### **8.3 Autonomía y Atribuciones**

La ASF cuenta con atribuciones para realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales y fiscaliza 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, fiscaliza 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.

Se obliga a los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales a llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados. La ASF puede solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, se aclara en el artículo 79 que, 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 imponen las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la federación debe rendir un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincar las responsabilidades correspondientes o promover otras responsabilidades ante las autoridades competentes.

#### **8.4 Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados**

El artículo 79 de la CPEUM obliga a la ASF a 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. Es decir, cuenta con diez meses para la revisión de la Cuenta Pública que es presentada en el mes de abril.

Contenido:

- a) Auditorías practicadas,
- b) Dictámenes de su revisión,
- c) Los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas,
- d) La verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales.
- e) Un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluye las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

La ASF previamente a la presentación del informe del resultado da 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, mismas que son valoradas por la ASF para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública. A más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado el informe del resultado a la Cámara, el titular de la ASF envía a las entidades fiscalizadas, la parte del informe que contenga los resultados de la revisión practicada, 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 les aplican las sanciones establecidas en la LFSRCF. En este caso, se obliga a la ASF a que se pronuncie 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 deben precisar ante la ASF las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia. La entidad de fiscalización superior de la Federación debe 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, en este caso se indica si las recomendaciones han sido atendidas, atendidas parcialmente o bien sí se ha dado inicio a un procedimiento de responsabilidad resarcitoria; o bien, si se ha promovido el fincamiento de responsabilidad administrativa y se obliga a la ASF a guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara.

Tratándose de Pliegos de Observaciones, que son los documentos que elabora la ASF cuando derivado de la revisión de la cuenta pública detecta irregularidades que ocasionan daño al patrimonio de la hacienda pública y mediante los cuales se solicita información a los servidores públicos y terceros relacionados a que aclaren o, en su caso, reintegren las cantidades pagadas en exceso o indebidamente; o bien, de las promociones de responsabilidades, se sujetan a los procedimientos y términos que establezca la LFSRCF.

La ASF tiene facultades para investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, 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, es decir para revisar a particulares la Constitución exige que el mandamiento sea por escrito en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento.

Actualmente puede 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 y las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución, (responsabilidades de los servidores



públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado).

También puede 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 pueden ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia ASF o ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La Cámara de Diputados es quien designa al titular de la ASF, para ello se requiere una mayoría calificada, ya que es por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La LFSRCF establece el procedimiento para su designación. Dicho titular dura en su encargo ocho años y puede ser nombrado nuevamente por una sola vez.

La remoción del titular de la ASF se prevé, exclusivamente, por causas graves, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por estar vinculado con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado. Para ser Auditor Superior de la Federación se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y no haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito

Federal, durante el año previo al día de su nombramiento. Además, durante el ejercicio de su encargo el titular no puede 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.

Se establece en el artículo 79 la obligación de los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas de facilitar los auxilios que requiera la ASF para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, en la LFSRCF se establecen las sanciones correspondientes. Asimismo, se obliga a 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, a proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación 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 sesancionan en los términos de la LFSRCF.

Por último, en el citado artículo 79, se faculta al Poder Ejecutivo Federal para aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias derivadas de la determinación por parte de la ASF de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

## **8.5 Integración y Organización**

Como ya hemos mencionado en España, a diferencia de México, el órgano es colegiado; los Consejeros de Cuentas son inamovibles y los Presidentes de las Secciones de Fiscalización y de Enjuiciamiento son designados por el Tribunal entre los Consejeros de Cuentas a propuesta del Pleno. Además el tribunal cuenta con un Fiscal, dependiente del Fiscal General del Estado.

A diferencia de México, en donde se prohíbe participar para el cargo de Auditor Superior a quien haya sido Diputado o Senador cuatro años antes de la designación, en España, el nombramiento puede recaer en quien ostente la condición de Senador o Diputado, sólo debe renunciar al escaño antes de ocupar el cargo.

En México el artículo 79, fracción IV, Constitucional establece que la Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización superior con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Previamente, la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados formula la convocatoria pública correspondiente, a efecto de recibir las solicitudes para ocupar el puesto de Auditor Superior de la Federación; revisa las solicitudes y entrevista a los candidatos que considere idóneos para la conformación de una terna; formula un dictamen que somete a consideración del Pleno de la Cámara a fin de que designe al Auditor Superior de la Federación, el cual rendirá protesta ante el Pleno.

El Auditor Superior de la Federación durará ocho años en el cargo y puede ser nombrado por una sola vez por otro periodo igual; sin embargo, puede ser removido por causa grave, con la misma votación requerida para su nombramiento.

En cuanto a los requisitos para ocupar el cargo de Auditor Superior, se establece ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad; en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; tener por lo menos 35 años cumplidos el día de la designación; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena; haber residido en el país durante los dos años anteriores; no haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador

General de la República, Senador, Diputado Federal, Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni dirigente de algún partido político en los cuatro años anteriores a la propia designación; contar con experiencia de cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos, y tener una antigüedad mínima de diez años, con título de contador público, licenciado en derecho, economía, administración o cualquier otro relacionado con las actividades de fiscalización.

El Auditor Superior de la Federación tiene facultades de representación de la Entidad Fiscalizadora; elabora el proyecto de presupuesto anual; administra los bienes y recursos a cargo de la Auditoría Superior; aprueba el programa anual de actividades, expide el Reglamento Interior de la entidad; expide manuales de organización y procedimientos; nombra al personal de mandos medios y superiores de la Auditoría Superior; establece normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de documentos justificatorios y comprobatorios del gasto público.

Por lo que hace a la organización es auxiliado por tres Auditores Especiales, así como por los titulares de unidades, directores generales, directores, subdirectores y auditores.

La ASF cuenta con facultades para determinar los daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, promueve ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades; presenta denuncias y querellas y coadyuva con el Ministerio Público en los procesos penales.

La responsabilidad resarcitoria tiene por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero causados a la Hacienda Pública Federal y a su patrimonio y se constituyen a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos; al servidor público inmediato superior en forma subsidiaria y

solidariamente a los particulares, cuando hayan participado u originado una responsabilidad.

Cabe señalar, que previamente la Auditoría Superior notifica un documento denominado Pliego de Observaciones, en el que otorga a los Poderes de la Unión y Entes Públicos Federales un plazo improrrogable de 45 días hábiles para su solventación. En caso de no solventarse inicia el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y, en su caso, lo turnará a la Tesorería de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que a través del procedimiento administrativo de ejecución haga efectivas las sanciones pecuniarias a que haya lugar.

Ambas EFS cuentan con facultades para revisar el ejercicio del gasto público a cualquier destinatario sea público o privado que haya aplicado recursos públicos y están facultadas para emitir recomendaciones para que los auditados adopten medidas para mejorar la gestión financiera.

En México, el artículo 79, fracción de la Carta Magna, establece como obligación de la ASF la de entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluyen los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público; sin embargo, no se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Conviene destacar un aspecto muy importante, como hemos apuntado las EFS de México y España, aun cuando gozan de autonomía, dependen orgánicamente de la Cámara de Diputados y de las Cortes Generales, respectivamente, los cuales son los destinatarios primarios de los Informes derivados de la fiscalización realizada. En España dichos informes se publican en el Boletín Oficial, que es el

medio por el cual el pueblo conoce los resultados, a diferencia de México en donde la ASF presenta los resultados a la Cámara para su revisión y cuyos resultados se plasman en el Decreto relativo a la revisión de la Cuenta Pública, en donde solo se hace alusión de forma muy general a los resultados y se instruye la práctica de auditorías.

En México

- a) Debe hacer referencia a la comprobación de que los Poderes de la Unión, y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación y en las demás normas aplicables en la materia;
- b) El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes;
- c) El análisis de las desviaciones presupuestarias;
- d) Los resultados de la gestión financiera;
- e) El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía;
- f) Los dictámenes de la revisión de la Cuenta Pública;
- g) Los comentarios y observaciones de los auditados.

En el supuesto de que no se cumplan con los objetivos y metas establecidas en los programas aprobados, la ASF hará las observaciones y recomendaciones que a su juicio sean procedentes.

Cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la ASF procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y

sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

Sería importante, considerando los principios de transparencia y rendición de cuentas, que se imitara el ejemplo de España y que los resultados de la revisión se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, lo cual permitiría que mayor población conociera los resultados de la gestión financiera.

## **8.6 Comisión de Vigilancia**

De acuerdo al artículo 77 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas son atribuciones de la Comisión, entre otras, ser el conducto de comunicación entre la Cámara y la Auditoría Superior de la Federación. Todas las obligaciones e informes de la ASF se presentan a la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia.

Es la Comisión de Vigilancia la que recibe de la Mesa Directiva de la Cámara o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública y la turna a la ASF. Asimismo, presenta a la Comisión de Presupuesto el Informe del Resultado, su análisis respectivo y conclusiones tomando en cuenta las opiniones que en su caso hagan las comisiones ordinarias de la Cámara.

La ASF debe presentar a la Comisión los programas estratégico y anual de actividades y ésta evaluará su cumplimiento. En este aspecto, cuenta con atribuciones para citar, por conducto de su Mesa Directiva, al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el Informe del Resultado. El artículo 28 de la LFSRCF establece que a solicitud de la Comisión o de su mesa directiva, el Auditor Superior de la Federación y los funcionarios que éste designe presentarán, ampliarán o aclararán el contenido del Informe del Resultado, en sesiones de la Comisión cuantas veces sea necesario a fin de tener un mejor

entendimiento del mismo, siempre y cuando no se revele información reservada o que forme parte de un proceso de investigación.

Sí la Comisión detecta errores en el Informe del Resultado o bien, considera necesario aclarar o profundizar el contenido del mismo, puede solicitar a la ASF la entrega por escrito de las explicaciones pertinentes, así como la comparecencia del Auditor Superior o de otros servidores públicos de la misma, las ocasiones que considere necesarias, a fin de realizar las aclaraciones correspondientes, sin que ello implique la reapertura del Informe del Resultado.

La Comisión puede formular recomendaciones a la ASF, las cuales serán incluidas en las conclusiones sobre el Informe del Resultado.

La Comisión al realizar el análisis del Informe del Resultado puede incorporar aquellas sugerencias que juzgue conveniente y que haya hecho la Auditoría Superior de la Federación, para modificar disposiciones legales que pretendan mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas. Una vez hecho lo anterior, lo envía a la Comisión de Presupuesto, quien a su vez estudia el Informe del Resultado y puede solicitar a las comisiones ordinarias de la Cámara una opinión sobre aspectos o contenidos específicos del Informe del Resultado y posteriormente lo somete al Pleno de la Cámara de Diputados.

Por lo que hace al proyecto de presupuesto anual de la ASF la Comisión lo conoce y opina sobre él y lo turna 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 y analiza el informe anual de su ejercicio.

Un aspecto relevante es que la Comisión de Vigilancia evalúa el desempeño de la ASF respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías. La evaluación del desempeño tiene por objeto conocer si la ASF cumple con las atribuciones que conforme a la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos y la LFSRCF le corresponden; el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora en la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas, en los resultados de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto, y en la administración de los recursos públicos federales que ejerzan.

Para ello, tiene facultades para proponer al Pleno de la Cámara al Titular de la Unidad y los recursos materiales, humanos y presupuestarios con los que debe contar la propia unidad; así como el Reglamento Interior de la referida Unidad.

Asimismo, aprueba el programa de actividades de la Unidad y le requiere todo tipo de información relativa a sus funciones; de igual forma, aprueba políticas, lineamientos y manuales que la Unidad requiera para el ejercicio de sus funciones, le ordena la práctica de auditorías a la ASF y aprueba los indicadores que utiliza para la evaluación de su desempeño y, en su caso, los elementos metodológicos que sean necesarios para dicho efecto, así como los indicadores de la Unidad.

Una vez que la Unidad realiza la evaluación del desempeño a la ASF, a más tardar el 30 de mayo del año en que presente el Informe del Resultado, la Comisión presenta directamente a la Auditoría Superior de la Federación un informe que contenga las observaciones y las recomendaciones. La ASF debe dar cuenta de su atención al presentar el Informe del Resultado del ejercicio siguiente.

Como ya hemos comentado la Comisión presenta a la Cámara de Diputados la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de ASF, así como la solicitud de su remoción, en términos de lo dispuesto por el cuarto párrafo del artículo 79 constitucional.

Siendo el enlace de comunicación entre la ASF y la Cámara de Diputados se informa a la Comisión de los resultados y demás actividades de la ASF, la cual tiene por lógica mucha intervención en la labor de la entidad de fiscalización

superior, desde la revisión de sus informes hasta la evaluación de su desempeño, incluso conoce y opina las reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado para la revisión del ejercicio fiscal que corresponda.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece en su artículo 76 que la Cámara de Diputados contará con una Comisión para coordinar sus relaciones con la ASF y evaluar el desempeño de este órgano técnico.

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

### **8.7 Unidad de Evaluación y Control**

La Unidad de Evaluación y Control(UEC) es una Unidad Administrativa de la Cámara de Diputados que depende de la Comisión de Vigilancia de la ASF (Comisión), su objeto es vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la (ASF), es decir, fiscaliza al fiscalizador, funciona como una contraloría interna del órgano de fiscalización superior.

Se conoce muy poco de la existencia y labor que realiza laUEC, la figura jurídica no encuentra semejanza en el derecho comparado; sin embargo, le cuesta a los mexicanos aproximadamente 86 millones de pesos al año.

La UEC tiene su fundamento en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que la define como un órgano técnico que forma parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia, encargado de auxiliarla en su atribución

de evaluar el desempeño de la ASF, a efecto de proponer acciones para elevar la calidad de su labor, aportar elementos para mejorar el proceso de fiscalización superior, perfeccionar el marco jurídico aplicable y, en funciones de contraloría, vigilar que sus servidores públicos se conduzcan en términos de lo que disponga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás legislación aplicable.

La UEC cuenta con diversas facultades entre ellas, vigila que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se conduzcan en términos de lo dispuesto por la LFSRCF.

Asimismo, practica por sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de metas e indicadores de la ASF, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta con base en el programa anual de trabajo que aprueba la Comisión.

Recibe quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la ASF, inicia investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión finca las responsabilidades a que hubiere lugar e impone las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. También conoce y resuelve, con la aprobación de la Comisión el recurso de revocación que interpongan los servidores públicos sancionados y realiza la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales.

Cabe señalar, que las entidades fiscalizadas pueden formular quejas ante la Unidad sobre los actos del Auditor Superior de la Federación que contravengan las disposiciones de la LFSRCF, en cuyo caso la Unidad sustancia la investigación preliminar por vía especial, para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción a que se refiere el párrafo anterior, o bien el previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

Públicos, notificando al quejoso el dictamen correspondiente, previa aprobación de la Comisión.

La Unidad participa en los actos de entrega recepción de los servidores públicos de mando superior de la ASF. También a instancia de la Comisión, presenta denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación.

Cuenta con facultades de control y seguimiento patrimonial de los servidores públicos de la ASF ya que lleva el registro y análisis de su situación patrimonial. Asimismo, conoce y resuelve las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; auxilia a la Comisión en la elaboración de los análisis y las conclusiones del Informe del Resultado y demás documentos que le envíe la ASF.

Propone a la Comisión los sistemas de evaluación del desempeño de la propia Unidad y los que utilice para evaluar a la Auditoría Superior de la Federación, así como los sistemas de seguimiento a las observaciones y acciones que promuevan tanto la Unidad como la Comisión.

El titular de la Unidad es propuesto por la propia Comisión y designado por la Cámara, mediante el voto mayoritario de sus miembros presentes en la sesión respectiva; el titular de la Unidad es responsable administrativamente ante la propia Cámara, a la cual debe rendir un informe anual de su gestión, con independencia de que pueda ser citado extraordinariamente por ésta, cuando así se requiera, para dar cuenta del ejercicio de sus funciones.

El titular de la Unidad cuenta con atribuciones para planear y programar auditorías a las diversas áreas que integran la Auditoría Superior de la Federación; para requerir a las unidades administrativas de la ASF la información necesaria para cumplir con sus atribuciones; así como para expedir certificaciones de los documentos que obren en los archivos de la Unidad.

No obstante que cuenta con facultades específicas en términos de la LFSRCF, en la práctica, desde 2011, sobrepasa las facultades que dichas disposiciones le otorgan ya que actualmente realiza actividades diversas a la vigilancia y fiscalización, como lo son investigaciones y publicaciones sobre pobreza, participación ciudadana, energía, tendencias de la fiscalización, economía (entre otros temas); organización de maestrías, diplomados y cursos; análisis y publicaciones sobre documentos que el Ejecutivo Federal turna a la Cámara de Diputados; organización de eventos y reuniones de la Comisión; iniciativas para Diputados Federales; compilación y difusión de normas jurídicas vinculadas con sus actividades, entre otras cosas.

Al respecto, en 2011 la Comisión y la Secretaría General de la Cámara de Diputados, mediante diversos acuerdos, aprobaron reestructurar a la UEC e incrementar sus plazas y sueldos de acuerdo a un proyecto de Reglamento que tenían pensado presentar como iniciativa ante el pleno de la Cámara de Diputados. En otras palabras, por acuerdos, se reestructuró la Unidad y se incrementaron las plazas, sueldos y funciones, antes de tener el Reglamento que lo dispusiera.

El Reglamento se aprobó en marzo de 2015, sin embargo, la UEC no se ajusta a lo que establece dicho ordenamiento, sino que se excede en sus atribuciones, las cuales se enfocan a la vigilancia y sanción de los funcionarios de la ASF.

La Cámara de Diputados avaló el reglamento interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), cuya expedición estaba pendiente desde agosto de 2009.

El documento se aprobó con 266 votos a favor, 92 en contra y ocho abstenciones, y se turnó al Senado de la República para su eventual ratificación.

El Reglamento tiene por objeto regular la organización, atribuciones y competencia de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. Señala que la UEC es el órgano técnico especializado encargado de apoyar a la Comisión de Vigilancia de la ASF en el cumplimiento de sus competencias relativas a evaluar el desempeño de la Auditoría Superior y vigilar el cumplimiento de las funciones a cargo de sus servidores públicos.

El nuevo reglamento, propuesto en octubre de 2013 por la Comisión de Vigilancia de la ASF, integra diversas unidades administrativas, sus funciones y los procedimientos que habrá de desarrollar la Unidad de Evaluación y Control.

Consta de cinco capítulos, relativos a la competencia y organización de la Unidad, las atribuciones de su titular, de las unidades administrativas que la conforman, el régimen laboral de sus trabajadores, así como las suplencias del titular y directores en casos de ausencia temporal.

Ahora bien, los datos sobre la labor de la UEC respecto de su objetivo principal fijado por la LFSRCF, indican que de 2008 a 2013 se integraron 47 expedientes, de los cuales derivaron 11 sanciones menores como amonestaciones y suspensiones, y sólo una inhabilitación de un funcionario público.

La UEC cuenta con 80 empleados y con un presupuesto aproximado de 86 millones de pesos, de los cuales 79 millones son exclusivamente para sueldos y

remuneraciones. Para ejemplificar la remuneración neta que reciben, sin contar prestaciones, bonos, vales, primas, compensaciones, etc., se comenta lo siguiente: 4 directores de área perciben \$107,590 mensuales cada uno, 9 subdirectores \$72,992 mensuales cada uno, 7 coordinadores reciben \$46,364 mensuales cada uno, 17 especialistas ganan \$31,712 mensuales cada uno, entre otros.

En el rubro de sueldos y remuneraciones, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015<sup>148</sup>, en el anexo 22.3.2.B Límites de la Percepción Ordinaria total de la Unidad de Evaluación y Control se establece el sueldo mensual neto (sueldo más prestaciones) del personal de mando de la UEC.

- Jefe de la Unidad \$164,829.00
- Director de Área \$130,858.00
- Secretario Técnico \$120,190.00
- Subdirector de Área \$94,614.00
- Coordinador Administrativo/Asesor \$87,347.00
- Especialista \$53,720.00

En comparación, el portal de transparencia de la Cámara de Diputados establece distintos rangos de sueldo para los mismos cargos<sup>149</sup>.

- Director de Área \$83,792.01
- Subdirector de Área \$52,881.58
- Secretario Técnico \$38,900.00

La Unidad de Evaluación y Control, como cualquier dependencia de la Cámara de Diputados, debe comprobar sus gastos y a la fecha se estima que lo han realizado

---

<sup>148</sup>Actualmente no se publica en la página de Transparencia los sueldos y percepciones de la UEC.

<sup>149</sup>Los montos se encuentran en la página de Transparencia de la Cámara de Diputados al 30 de enero de 2018.

de forma puntual, pues hasta ahora la ASF no ha promovido ninguna observación al respecto.

Por lo que al no notar anomalías en el gasto, los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación aprobaron por unanimidad, un incremento del 3.6 por ciento al presupuesto de la UEC, que pasará de 83.59 a 86.49 millones de pesos.

Su labor ha sido cuestionada en diversas ocasiones, así como la percepción de que los salarios de los mandos superiores de la UEC son excesivos para las labores que realizan, el Diputado del Partido de la Revolución Democrática, Muñoz Soria, Presidente de la Comisión de Vigilancia, ha señalado que son altos en función del promedio de salarios en el país, sin embargo, son bajos comparados con su propia dieta como legislador o con los ingresos de un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir los compara con sueldos del nivel de un Diputado y un Ministro.

“Alguien puede considerar que el salario de algunos de los directores de la UEC o de su titular pueda ser alto. (...) A la mejor puede pensarse que sean altos, a mí parece que lo que están recibiendo no es alto dentro de la estructura, pero sí me puede parecer alto como me parece mi dieta, en función de la situación del país”<sup>150</sup>.

El presidente de la Comisión de Vigilancia respaldó la labor que realiza la Unidad de Evaluación y Control para brindar apoyo técnico a los Diputados que requieren servirse de este órgano técnico para revisar las cuentas públicas y las observaciones que envía la Auditoría Superior de la Federación.

“De manera personal, no de la Comisión, a mí me satisfacen los resultados que nos ha entregado la Unidad, cada Diputado tendrá su opinión. Creo que es un trabajo adecuado, cada Diputado tiene la posibilidad de solicitar información o desarrollo de algún tema que ellos consideren de los temas de la Auditoría”, concluyó: “Estimamos

---

<sup>150</sup><http://www.sinembargo.mx/17-06-2013/655558>



que el gasto asignado a la UEC es excesivo considerando los resultados que presenta, en la fiscalización a la ASF<sup>151</sup> ..

Por otra parte cabe señalar, que en la memoria del Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, la Unidad de Evaluación y Control solo presentó 12 recomendaciones a la Auditoría Superior de la Federación derivadas del análisis al referido informe como a continuación se señala:

Como antecedentes se hace referencia a que el 2 de diciembre de 2012, las principales fuerzas políticas establecieron y firmaron un acuerdo político nacional denominado Pacto por México. El documento resultante tenía tres ejes rectores: fortalecer el Estado mexicano, democratizar la economía y los procesos políticos, y ampliar la aplicación de los derechos sociales. Asimismo, se determinó establecer los mecanismos institucionales de participación ciudadana que den cauce al diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. El Pacto por México contiene cinco grandes acuerdos que, a su vez, contienen acuerdos particulares de cada tema, los cuales se traducen en 95 compromisos en los siguientes temas: Sociedad de Derechos y Libertades; Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad; Seguridad y Justicia; Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, y Gobernabilidad Democrática.

Los términos del Pacto, conforme transcurría el tiempo, se fueron matizando y se tradujeron al término del ejercicio fiscal 2014 en la aprobación de diversas reformas estructurales aprobadas por el Congreso de la Unión de la LXII legislatura. Un grupo de estas reformas se orientaron al tema del Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad, otro grupo de reformas tiene que ver con el tema de Seguridad y Justicia, un tercer grupo de reformas se enfoca a la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción y, finalmente, un

---

<sup>151</sup> Sin embargo.mx. En [www.sinembargo.mx](http://www.sinembargo.mx)17-06-2013.

cuarto grupo de reformas se propone expandir y consolidar la Gobernabilidad Democrática.

Considerando la necesidad de dar seguimiento a la instrumentación y a los resultados de las reformas estructurales y de los programas gubernamentales que se deriven de las mismas y a la necesidad de contar por parte del Legislativo con la información relevante y oportuna de las acciones de fiscalización en este ámbito, la Comisión emite dos recomendaciones:

*Recomendación CVASF-IR13-01. Que la ASF, en el marco de su autonomía técnica y de gestión, tome en cuenta en el proceso de planeación de la fiscalización superior, factores de administración de riesgos de mediano plazo e información sectorial relacionada con la instrumentación de las reformas estructurales aprobadas en la LXII legislatura y dé cuenta a la Comisión del alcance de las auditorías contenidas en el Programa Anual de Auditorías que, de ser el caso, fiscalizarán dichas reformas.*

*Recomendación CVASF-IR13-02. Que la ASF valore la inclusión, en el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior en 2014, de un apartado especial de los resultados derivados de la fiscalización en el proceso de instrumentación de las reformas estructurales aprobadas en la LXII legislatura, sin omitir los fondos de aportaciones que se descentralizan y considerando relevante el proceso de instrumentación que es crucial para el éxito de dichas reformas.*

Otra Recomendación está vinculada al enfoque general de la fiscalización: Líneas estratégicas de actuación de la ASF de conformidad con su visión institucional, en este aspecto se señala que la Auditoría Superior de la Federación, como acción prioritaria de su encomienda y con una visión institucional, ha adoptado un enfoque que contribuye a la mejora de la gestión gubernamental mediante el establecimiento de líneas estratégicas, que en informes pasados no sólo hacían

explícitas sino que procedían a cuantificar y clasificar las auditorías realizadas conforme a dichas líneas. Esto permitía evaluar con más precisión la calidad y el enfoque fiscalizador practicado por el órgano fiscalizador, así como su consistencia. A partir del Informe de 2008, la Auditoría Superior de la Federación dejó de presentar de manera explícita esas líneas estratégicas. En este sentido, la Comisión consideró pertinente emitir la siguiente:

*Recomendación CVASF-IR13-03. Que la ASF, en el marco de su autonomía técnica y de gestión, informe de las líneas estratégicas que guiarán su actuación en el proceso de fiscalización de la Cuenta Pública 2014 y subsecuentes, en el formato que venía reportando, relativas a: 1) propiciar la eficiencia y eficacia de la acción pública; 2) promover la implantación de mejores prácticas gubernamentales; 3) fomentar el desarrollo del servicio civil de carrera en el Gobierno Federal; 4) contribuir al establecimiento de sistemas de evaluación al desempeño; 5) impulsar la fiscalización de alto impacto; 6) fortalecer los mecanismos de fiscalización en la gestión pública; 7) incluir la preservación del patrimonio de la nación; 8) inducir las oportunidades de mejora; 9) arraigar la cultura de la rendición de cuentas; y 10) reforzar en los programas educativos el estudio de los valores éticos y morales.*

Por lo que hace a la recomendación señalada en el punto 1, relativa a fomentar la eficiencia y eficacia, es un concepto que se ha utilizado desde hace más de 25 años en las recomendaciones que emite la ASF. Tratándose de la recomendación referente a promover la implantación de mejores prácticas gubernamentales, en primer término es una ambigüedad, porque no precisa específicamente cuáles son las mejores prácticas gubernamentales y segundo no se aclara la causa de su emisión; por lo que hace al punto 3 de la recomendación relativo a fomentar el desarrollo del servicio civil de carrera en el Gobierno Federal, la Unidad de Evaluación no considera que tan solo para el Poder Ejecutivo se cuenta con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que fue

publicada en el Diario Oficial de la Federación 10 de abril de 2003 y entró en vigor a partir del 7 de octubre de 2003. En el caso del Poder Judicial cuentas con normatividad relativa a la ocupación de los cargos y sistema de ascensos.

Respecto a los puntos referentes a contribuir al establecimiento de sistemas de evaluación al desempeño, la ASF desde hace más de 10 años ha impulsado la práctica de este tipo de revisiones, así como la fiscalización de alto impacto. Estimamos de igual forma que cuando la UEC propone fortalecer los mecanismos de fiscalización en la gestión pública, también es ambigua inexacta la sugerencia y no son aspectos que puedan considerarse novedosos en la ASF.

En el tema de acciones de fiscalización y de su seguimiento, la Comisión presentó tres recomendaciones (CVASF-IR13-04, CVASF-IR13-05 y CVASF-IR13-06).

La primera recomendación tiene que ver con la petición de entrega a la Comisión de un reporte de resultados de las acciones de fiscalización, con el resultado de las acciones de fiscalización, con el propósito de disponer de información más detallada y puntual sobre las acciones de la fiscalización practicada por la ASF en temas de fincamiento de responsabilidad resarcitoria, de promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, de denuncias de hechos y en materia de multas aplicadas. Con esta información, la Comisión pretende evaluar con más oportunidad el desempeño de la ASF en relación con la efectividad de la aplicación de la rendición de cuentas.

La recomendación no precisa plazos ni formatos específicos de entrega que permita estimar que se trata de un informe diferente al que la entidad de fiscalización superior de la Federación debe entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, en este caso se indica si las recomendaciones han sido atendidas, atendidas parcialmente o bien sí se ha dado inicio a un procedimiento de responsabilidad resarcitoria; o

bien, si se ha promovido el fincamiento de responsabilidad administrativa y se obliga a la ASF a guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara, en consecuencia, la recomendación no tiene objeto es un informe que ya entrega la ASF.

En general, con relación a las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria solicitan número de auditoría y ente al que se le practicó; fecha de notificación al órgano de control del ente al que se le practicó; fecha de notificación al órgano de control al que se realiza la promoción; número de expediente con que se radicó el asunto en el órgano de control interno; y sentido y fecha del acuerdo o resolución definitiva que recaiga a la promoción; es decir sólo datos que deben incluirse en un formato.

Respecto a las denuncias de hechos: cuenta pública; fecha de presentación de la denuncia o querrela; autoridad ministerial ante la que se promovió; número de averiguación previa o de carpeta de investigación; fecha de consignación y juzgado ante el cual se realizó; fecha de solicitud de opinión respecto al no ejercicio de la acción penal; fecha de presentación del amparo contra el no ejercicio de la acción penal; y fecha y sentido de la sentencia recaída al amparo. Relativo a las multas impuestas por la Auditoría Superior de la Federación: cuenta pública; número de auditoría y ente al que se le practicó; número de expediente; fecha de inicio del procedimiento. Como se observa son solo recomendaciones respecto del formato en que presenta la ASF los resultados, no cuestiones de fondo.

Aunado a lo anterior, deberán implementar acciones de mejora sobre la integración de los expedientes que son turnados a otras instancias a efecto de garantizar su procedencia, recomendación totalmente imprecisa, ya que no se indica claramente las acciones de mejora.

La segunda recomendación tiene que ver con los dictámenes individuales de auditoría, recomendación que surge de los propios legisladores que participaron en las mesas de trabajo y que presentaron sus comentarios para la elaboración de este documento. Otro aspecto totalmente vago y ambiguo porque no se sabe que acción específica tiene que efectuar la ASF, lo único que se pretende es dar un sentido del dictamen como limpio, salvedad, abstención o negativo, según sea el caso, aduciendo que es atendiendo a las mejores prácticas internacionales, y que los presente en un cuadro resumen, especificando en un anexo el sentido del dictamen. Otra recomendación de formato.

La tercera recomendación tiene que ver con la solicitud de la Comisión a la ASF para que haga la entrega puntual de dos tipos de información: uno sobre el estado que guardan las observaciones-acciones una vez transcurridos los 30 días hábiles de plazo con que cuentan las entidades fiscalizadas para solventarlas y otro sobre el estado que guardan las observaciones-acciones (solventadas y no solventadas), una vez transcurrido el plazo de 120 días hábiles dispuesto en la CPEUM en su artículo 79, fracción II. En este caso es que se solicita a la ASF informe a la Comisión de aquellas entidades fiscalizadas que no presentaron información, una vez transcurridos los 30 días hábiles que tienen para aclarar y solventar las observaciones-acciones promovidas por la ASF que sean derivadas de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013. De igual forma, una vez transcurrido el plazo de 120 días hábiles que establece el artículo 79 fracción II, cuarto párrafo de la CPEUM, que la ASF debe emitir un informe a la Comisión sobre la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013 en el que refiera las solventaciones de las observaciones-acciones que hayan tenido lugar y los elementos que la sustentan, así como las observaciones-acciones que hayan quedado firmes y se encuentren en proceso. Dicha información deberá especificar la auditoría de que se trate (nombre, clave y folio), la descripción detallada de la irregularidad y, en su caso, el monto de recuperación determinado, operado y probable, derivado de dicha irregularidad.

Si se analiza la recomendación tiene que ver con aspectos de la forma en la entrega de la información y no cuestiones de fondo. Tampoco se refiere a correcciones técnicas sobre la práctica de las auditorías o que enriquezcan la forma de fiscalización o innovaciones relacionadas con el control externo. Estimamos que las recomendaciones son superficiales y únicamente se refieren a aspectos de la forma en que debe presentarse la información.

También se emite una recomendación relacionada a la participación de la ASF en el Sistema Nacional Anticorrupción como se describe a continuación:

*Recomendación CVASF-IR13-07. Que la Auditoría Superior de la Federación, a partir del ejercicio de fiscalización 2014 y subsecuentes, valore la inclusión de un reporte semestral de las acciones de la ASF referidas al combate a la corrupción, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) previsto en la reforma aprobada por el Congreso de la Unión.*

Como se puede apreciar las recomendaciones que emite la UEC a la ASF son meramente de forma ya que se refieren a solicitarle se envíen los seguimientos a las observaciones en formatos y datos específicos, sin que se detecte ninguna recomendación referente al procedimiento para seleccionar los entes auditados, relacionadas con resultados de auditoría o de aspectos metodológicos o técnicos de las revisiones.

## **8.8 Análisis a la reforma constitucional, mediante la cual se crea el Sistema Nacional Anticorrupción en México**

### **8.8.1 Antecedentes**

El 4 de noviembre de 2014, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó ante las Cámaras de Diputados y Senadores, iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente y a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para su opinión.

El 19 de noviembre de 2014, la diputada Lilia Aguilar Gil, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la Iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

El 25 de noviembre de 2014, los diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron iniciativa con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear los sistemas nacionales de fiscalización, y anticorrupción. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la Iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

El 12 de febrero de 2015, los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el sistema nacional anticorrupción y de fiscalización. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.



Como se aprecia existió una gran participación de los grupos legislativos en el Congreso para presentar iniciativas de reforma a los artículos 74 y 79 de la CPEUM para dar origen al sistema nacional anticorrupción.

México como parte de lo que se ha denominado reforma anticorrupción ha aprobado una reforma constitucional integral, que dará paso al Sistema Nacional Anticorrupción.

La reforma propone una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno con tareas de prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y actos de corrupción, así como con la fiscalización y control de recursos públicos.

Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se reformaron son los siguientes: 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122.

La reforma generó muchas expectativas porque existía la confianza de que se reformaría el artículo 74 y 79 para otorgar mayores atribuciones a la ASF, incluso se plantearon iniciativas para dotarla de la suficiente autonomía y hasta de transformarla en un Tribunal de Cuentas, no obstante, lo que ocurrió es que se le limitaron funciones que se asignarán a un nuevo tribunal. La reforma como hemos mencionado, aun no entra en vigor, requiere que el Congreso apruebe las reformas a las leyes secundarias, un proceso no tan sencillo, porque requiere de diversos acuerdos políticos.

La reforma no dotó a la ASF de lo que en lenguaje coloquial denominan “dientes”, por el contrario en lo relativo a las acciones derivadas de la fiscalización, algunas de las facultades las ejercerá el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, que

será un organismo constitucionalmente autónomo, la tan ansiada autonomía que en nuestra opinión requiere la ASF, no se logró.

Estimamos que era más simple la reforma con tan solo dotar de mayores facultades a la ASF, que crear a dos organismos constitucionalmente autónomos como lo serán el Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía. México cuenta con diversos organismos autónomos, uno muy importante y necesario es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuyo objeto es proteger, defender, promover y observar el cumplimiento de los derechos humanos de los mexicanos, organismo que requiere ser autónomo para obtener y garantizar mejores resultados. Asimismo, la revisión del gasto público requiere que se realice a través de un órgano con plena independencia y dotado de la autonomía necesaria para aplicar directamente las sanciones a los servidores públicos y terceros involucrados; estimamos que el Congreso debió otorgar mayores atribuciones a la ASF para sancionar y no como hasta hoy que tiene que promover ante dependencias del Poder Ejecutivo las acciones legales derivadas de la fiscalización. Por ello, era innecesario dotar de autonomía constitucional al Tribunal de Justicia Administrativa, porque será más costoso y no resuelve la problemática de la ASF, un órgano fiscalizador para ser eficaz debe contar con la suficiente fuerza legal para sancionar directamente a los responsables.

Además, debe analizarse por Congreso mexicano con el apoyo de especialistas si México debe limitar claramente las atribuciones del Poder Ejecutivo, en lugar de crear más organismos constitucionalmente autónomos, la naturaleza jurídica de los organismos constitucionalmente autónomos se confunde o desvirtúa. En principio se pretendió que el ejecutivo no tuviera injerencia en aspectos relacionados con la investigación de derechos humanos, o en aspectos relacionados con la organización del proceso electoral, lo cual dado el momento histórico y la preminencia del ejecutivo era razonable; sin embargo, en los últimos cinco años se ha dado el surgimiento de diversos organismos constitucionalmente autónomos y surge aquí la pregunta: ¿Se van a seguir creando este tipo de

organismos, con el argumento de que existen actividades que deben estar fuera de los tres poderes?. Tal vez sea mejor limitar las facultades del Ejecutivo y que se involucren los tres poderes en su actuación, Toda vez que su creación implica, la asignación específica de presupuesto y no obstante que rinden cuentas de su gestión mucho se ha cuestionado acerca del ejercicio del gasto de los autónomos, no es materia de este trabajo, solo una mera observación, dada en virtud de la proliferación de organismos constitucionalmente autónomos en México.

Como hemos mencionado México como parte de lo que se ha denominado reforma anticorrupción aprobó una reforma constitucional integral, que dará paso al Sistema Nacional Anticorrupción, dicha reforma tiene como antecedentes diversas iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios en el Congreso. La del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, se presentó el 4 de noviembre de 2014, en las Cámaras de Diputados y Senadores, que presentó iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente y a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para su opinión.

El 19 de noviembre de 2014, la diputada Lilia Aguilar Gil, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la Iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

El 25 de noviembre de 2014, los diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron iniciativa con proyecto de Decreto que

reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear los sistemas nacionales de fiscalización, y anticorrupción. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la Iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

El 12 de febrero de 2015, los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el sistema nacional anticorrupción y de fiscalización. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

#### **8.8.2. Reformas Constitucionales**

Los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se modificaron, por reforma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, antes de la misma, se hacía referencia a entidad de fiscalización superior y actualmente a Auditoría Superior de la Federación y la denominación del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública por Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Se otorga un mes más a la ASF para la revisión de la Cuenta Pública. En el artículo 74, Constitucional vigente, la fecha de conclusión de la revisión de la Cuenta Pública por parte de la Cámara de Diputados hace referencia a “a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación”, con la reforma será al 30 de octubre del año siguiente al de su presentación.

Se adiciona lo relativo a la facultad de la Cámara para designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, entre ellos, el Instituto Nacional Electoral, el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, este último iniciará funciones cuando se apruebe su ley orgánica, la cual forma parte de las leyes anticorrupción.

Lo anterior se considera de gran relevancia, toda vez que actualmente los titulares de los órganos internos de control se nombran por el titular del organismo autónomo; es decir, en el ejercicio de sus funciones carecen de independencia, ya que jerárquicamente están subordinados al titular, lo cual resta credibilidad y objetividad a su actuación.

En este aspecto mucho se ha hablado de los excesos en el ejercicio del gasto de los organismos autónomos, los cuales abusando de su autonomía presupuestaria modifican el destino de los recursos públicos para incremento de bonos a los funcionarios públicos, entre otras irregularidades. En materia de control es trascendente el carácter de independencia de los titulares de los órganos internos de control, cuando existe dependencia o sometimiento del titular, las irregularidades no se plantean objetivamente o los niveles de responsabilidad guardan una gran discrecionalidad, ya que se encuentran en un nivel inferior, por ello, en este rubro se estima adecuada la reforma.

Asimismo, con la adición de tres párrafos, al artículo 79 Constitucional, se precisa que la función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, así como que la ASF puede iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice,

deben referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública. Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la ASF podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos, lo cual cambia su característica de órgano de control externo.

En consecuencia, se elimina del texto del artículo, lo relativo a que la función de fiscalización deba ejercerse conforme a los principios de posterioridad y anualidad lo que implica que la fiscalización que realiza la ASF ya no será exclusivamente de la Cuenta Pública, característica esencial del control externo, sino que podrá realizar revisiones durante el ejercicio del gasto.

Solo permaneció en el texto que la función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

La ASF podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deban referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública. Lo anterior, para que no tenga que esperar al mes de abril, que es cuando formalmente se entrega la Cuenta Pública, es decir, se adelantará cuatro meses la revisión de la Cuenta Pública.

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

Dentro de las atribuciones de la ASF se adiciona lo relativo a fiscalizar en forma posterior la deuda y las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal

respecto a empréstitos de los Estados y Municipios. En México es un problema grave el endeudamiento de Estados y Municipios, Nuevo León y Coahuila son dos de las entidades federativas más cuestionadas por el manejo de la deuda. Además las entidades federativas, solo están sujetas a la fiscalización de los órganos locales de fiscalización, con gran dependencia del ejecutivo (gobernador), y toda vez que no tienen el carácter de recursos federales. Estimamos que este aspecto si es relevante en la reforma.

También la ASF contará con facultades para fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. Una vez que entre en vigor la reforma, la ASF fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. Hasta el día de hoy el Gobierno Federal otorga a las entidades federativas diversos recursos por concepto de participaciones; sin embargo, en el momento en que transfiere los recursos los registra como ejercidos, lo cual limita la fiscalización que ejerce la ASF, quien solo supervisa que exista la comprobación de la transferencia a entidades federativas, sin que revise el destino que las entidades federativas deben hacer al ejercicio del gasto y las entidades fiscalizadores de los Estados no fiscalizan porque la naturaleza de los recursos es federal, es decir, ningún órgano fiscaliza el destino de las participaciones federales, lamentable porque el ejercicio de las participaciones se realiza a discreción del gobernador sin que se garantice que se aplican en programas que benefician a la población.

Por otra parte, con la reforma, en el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, la ASF fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier

otra figura jurídica, sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Cabe señalar, que la reforma citada se encuentra vigente, de conformidad con el Artículo Quinto Transitorio del decreto por el que se reforma, entró en vigor en la misma fecha en que lo hicieron las leyes generales del sistema nacional anticorrupción.

Las reformas a la Constitución sumadas a disposiciones ya existentes, han conformado un marco normativo constitucional que de manera incipiente ha generado ya un sistema constitucional de rendición de cuentas. Implica además una revisión jurídica y funcional de algunas instituciones que tienen graves problemas en su operación (muy notablemente el sistema de responsabilidad de los servidores públicos) y de cuya operación correcta depende que contemos con un sistema capaz de generar una efectiva rendición de cuentas. Finalmente, se necesita un profundo replanteamiento ético de la función pública con responsabilidades claramente identificadas

A continuación expondremos brevemente el contenido de las diversas reformas a la Constitución, y en particular aquellas que han modificado los artículos 6o., 26, 73, 79, 116, 122 y 134, mismas que conforman este nuevo diseño constitucional. Seguiremos una lógica simple ligada a los pilares necesarios de la rendición de cuentas: para que haya acceso a la información, debe haber información; para que haya revisión de cuentas, debe haber cuentas; para que haya sistemas de responsabilidades, debe haber responsables.

La Constitución define responsables específicos de realizar las funciones. En materia de información, la responsabilidad de generar y publicar la información sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores de desempeño corresponde a cada órgano, organismo, entidad o autoridad federal, estatal o municipal. En otras palabras: incluye a todos los servidores públicos. Mientras que



el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica corresponde a un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio (el INEGI), mismo que cuenta con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere. En materia de contabilidad gubernamental, el Consejo Nacional de Armonización Contable (integrado por autoridades federales, estatales y municipales) es la instancia responsable de la coordinación para la armonización gubernamental y tiene como facultades emitir las normas contables y los lineamientos para la generación de información financiera de todos los entes públicos del país. Acompaña al Consejo un Comité Consultivo integrado por funcionarios de diversas instancias de gobierno involucradas en la materia, así como de las organizaciones de expertos contables que opinarán y asesorarán al Consejo en sus labores. Es importante destacar que la responsabilidad de adoptar e implementar las decisiones del Consejo corresponden de manera precisa a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación y de las entidades federativas, los entes autónomos federales y estatales, los ayuntamientos y las autoridades de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y a las entidades de la administración pública paraestatal federal, estatal o municipal. Las funciones de fiscalización corresponden a nivel federal a la entidad de fiscalización superior de la federación, órgano de la Cámara de Diputados con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.

A esta entidad corresponde fiscalizar los recursos de los entes públicos federales, los recursos federales que administran o ejerzan los estados, los municipios y el Distrito Federal, los que ejerzan cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, así como los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica. La reforma establece la obligación de todas las entidades fiscalizadas de llevar control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la federación que le sean transferidos y asignados, así como la de proporcionar la información y documentación que les solicite la entidad de fiscalización.

Finalmente, en materia de evaluación del desempeño, la Constitución en su artículo 134 suscribe que esta función debe ser desempeñada por “instancias técnicas” que establezcan la federación, los estados y el Distrito Federal. La Constitución no da elementos adicionales para determinar la conformación de esta instancia, dejando a la federación, los estados y el Distrito Federal amplia libertad para su diseño. Y no sobra añadir, a la complejidad normativa apenas reseñada, que esa ausencia de definiciones en materia de desempeño (es decir, de cumplimiento de las atribuciones y del uso de los recursos asignados), representa uno de los mayores desafíos para conformar un verdadero sistema de rendición de cuentas. Si bien hay responsables asignados para velar por el cumplimiento genérico de las nuevas normas constitucionales, todavía no los hay para establecer con claridad a quién corresponde el cumplimiento de la atribución, en qué condiciones y con qué procedimientos.

Actualmente, ya se han publicado en el Diario Oficial de la Federación las leyes reglamentarias del sistema Nacional Anticorrupción siguientes:

- 1.- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.
- 2.- Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 y vigente hasta el 19 de julio de 2017.
- 3.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 y vigente hasta el 19 de julio de 2017.
- 4.- Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformas publicadas en Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.
- 5.- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Como hemos mencionado, por reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Artículo 102, A, publicada en el Diario Oficial de la Federación 29 de julio de 2016, se consagra que el Ministerio Público de la Federación se organiza en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

De acuerdo al artículo 102, Apartado A, de la CPEUM dicha Fiscalía General cuenta, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República.

No obstante el nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos pueden ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

Lo anterior, motivó reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que entrarán en vigor a partir del nombramiento que el Senado de la República realice del Titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, creada en términos de lo establecido en el segundo párrafo del Artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, a través del Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2014. De conformidad del artículo primero Transitorio.

La Fiscalía Especializada en combate a la corrupción, es el órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que la ley considera como delitos por hechos de corrupción.

Contará con el personal sustantivo, directivo, administrativo y auxiliar capacitados para el debido cumplimiento de sus funciones, así como con las unidades administrativas necesarias para el seguimiento de las investigaciones.

Asimismo, la Fiscalía contará con Agentes del Ministerio Público Especializados en combate a los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción.

Su titular presentará anualmente al Procurador General de la República un informe sobre actividades sustantivas y sus resultados, el cual será público, en términos de lo previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y demás disposiciones aplicables en la materia. Dicho informe será remitido a su vez, al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y al Senado de la República.

El titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción elaborará su anteproyecto de presupuesto para enviarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Procuraduría General de la República, para que se integre en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente que envíe para su aprobación a la Cámara de Diputados.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación debe identificarse el monto aprobado a esta Fiscalía para el respectivo ejercicio fiscal

La Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción contará con atribuciones para ejercer las atribuciones que la

Constitución, las leyes, los Reglamentos y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público de la Federación en lo relativo a los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción; participar como integrante en el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, atendiendo las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; previo acuerdo con el Procurador General de la República, a los titulares de las unidades administrativas y direcciones generales de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, salvo aquellas que no realicen funciones sustantivas, en cuyo caso, el nombramiento y su remoción serán exclusivos del Fiscal Especializado; contar con los agentes del Ministerio Público de la Federación y policías de investigación, miembros del servicio profesional de carrera, que le estarán adscritos y resulten necesarios para la atención de los casos que correspondan a la Fiscalía, sobre los que ejercerá mando directo en términos de lo dispuesto por esta ley y su reglamento.

También cuenta con facultades para proponer al Procurador General de la República el nombramiento de los agentes del Ministerio Público por designación especial que reúnan amplia experiencia profesional en la materia de corrupción; así como para proponer a la unidad administrativa competente el contenido teórico práctico de los programas de capacitación, actualización y especialización a que se refiere el artículo 33 de esta ley, respecto de los agentes del Ministerio Público adscritos a la Fiscalía Especializada.

Además, coordinará y supervisará la actuación de la policía de investigación; diseñará e implementará estrategias y líneas de acción para combatir los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción; implementará planes y programas destinados a detectar la comisión de los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción en el ámbito de su competencia. Dichos planes y programas deberán ser aprobados por el Procurador General de la República; instrumentará mecanismos de colaboración con otras autoridades para

la elaboración de estrategias y programas tendientes a combatir los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción.

Se establece claramente que los acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas emitidas por parte del Fiscal Especializado en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, que sean necesarios para regular la actuación de la Fiscalía Especializada, en ningún caso podrán contradecir las normas administrativas emitidas por el Procurador General de la República.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que es de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

Las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional deberán ser implementadas por todos los Entes públicos.

El Sistema Nacional se integra por un Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes

La citada ley establece mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México; las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas; las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos; las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción; las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana; las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos; las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

El Comité de Participación Ciudadana estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

Define de qué manera se coordinarán y colaborarán las instituciones encargadas de combatir la corrupción y su funcionamiento como un sistema. Establece un Comité Coordinador que determina la elaboración y evaluación de las políticas anticorrupción así como los mecanismos de participación ciudadana y crea un Secretariado Técnico que propone y evalúa las políticas anticorrupción

Un ordenamiento de nueva creación es la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual aún no se aplica toda vez que entrará en vigor a partir del 18 de julio de 2017, de conformidad con el artículo tercero transitorio del Decreto

por el que se publica. (Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa).

Tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Establece los principios y obligaciones que rigen la actuación de los Servidores Públicos; las Faltas administrativas graves y no graves de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto; las sanciones por la comisión de faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto; determina los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y crea las bases para que todo Ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es de orden público e interés general y tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que será el organismo público autónomo encargado de la investigación de irregularidades y aplicación de sanciones administrativas.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena, el cual forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción y estará sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Sus resoluciones deben apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso.

Como hemos comentado, el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se ejercerá con autonomía y conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las disposiciones legales aplicables, bajo los principios de legalidad, certeza, independencia, honestidad, responsabilidad y transparencia. Su administración será eficiente para lograr la eficacia de la justicia administrativa bajo el principio de rendición de cuentas.

El ejercicio del presupuesto deberá realizarse con base en los principios de honestidad, responsabilidad, eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, austeridad, racionalidad y bajo estos principios estará sujeto a la evaluación y control de los órganos correspondientes.

Se le otorgan facultades para ejercer directamente su presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, sin sujetarse a las disposiciones emitidas por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública; autorizará las adecuaciones presupuestarias sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando no rebase su techo global aprobado por la Cámara de Diputados; determinará los ajustes que correspondan a su presupuesto en caso de disminución de ingresos durante el ejercicio fiscal, y realizará los pagos, llevará la contabilidad y elaborará sus informes, a través de su propia tesorería.

La ley en comento, define de qué manera se coordinarán y colaborarán las instituciones encargadas de combatir la corrupción y su funcionamiento como un sistema. Establece un Comité Coordinador que determina la elaboración y

evaluación de las políticas anticorrupción así como los mecanismos de participación ciudadana.

Asimismo, determina la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal encargado de juzgar los posibles actos de corrupción que investiguen las autoridades y pretende garantizar que un cuerpo autónomo sea quien juzgue las faltas administrativas graves.

Con Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de La Federación, la ASF cuenta con facultades fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones.

El tema de las participaciones federales, es relevante porque los gobiernos locales y los municipios no siempre siguen las normas aplicables al manejo del gasto y en muchas ocasiones desvían, en el mejor de los casos, el destino de los recursos y ello incumple diversas disposiciones relacionadas con el ejercicio del gasto.

Adicionalmente, la Ley establece la organización de la Auditoría Superior de la Federación, sus atribuciones, incluyendo aquéllas para conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización, en términos de esta Ley y la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como su evaluación, control y vigilancia por parte de la Cámara de Diputados.

Se establece que la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos

públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables, y la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales

Se establece la obligación de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales de llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados.

Un aspecto que se introdujo a la reforma del artículo 79 Constitucional, es que la ASF puede solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, se precisa en el artículo que sin que por este motivo se entienda, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, y es 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. En este caso, las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la ASF emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Lo anterior, es lógico en virtud de que si se permitiese a la ASF emitir recomendaciones para observaciones derivadas de cuentas públicas anteriores, se violaría la garantía de seguridad jurídica, al no existir límites para la revisión de las cuentas públicas. Lo importante es que si al revisar la cuenta pública tiene que revisar información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión, emita las recomendaciones que procedan para prevenir situaciones similares o corregir irregularidades.

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

Como observamos se modifica la característica de control externo y el principio de anualidad en la revisión de la cuenta pública, al otorgarle facultades a la ASF para en caso de existir una denuncia, revisar durante el ejercicio en curso a las entidades fiscalizadas. En principio el fin de la reforma es evitar que la irregularidad motivo de la denuncia cause mayores daños a la hacienda pública, o evitar que llegue a realizarlos; sin embargo, esta facultad estaba asignada a la Secretaría de la Función Pública, la dependencia del Ejecutivo Federal encargada del Control Interno y, en consecuencia, surge la pregunta: ¿si la ASF se encargará de funciones de control interno, se debe asignar el mismo presupuesto a la citada Secretaría? ¿La SFP seguirá atendiendo denuncias?, no lo sabemos aún hasta en tanto, se emitan las leyes. Tal vez se tendría que pensar en la permanencia o modificación de las atribuciones de la ASF hasta ahora su actividad no ha sido tan eficaz.

Ahora bien, la característica del control externo es que la revisión se hace una vez que se ha concluido el ejercicio del gasto, dicho control era el que ejercía la ASF y con la reforma constitucional se modificará y podrá auditar también durante el ejercicio del gasto en caso de denuncias, o bien revisar cuentas públicas anteriores.

Por otra parte, antes de la entrada en vigor de la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas la ASF promovía diversas acciones legales derivadas de la revisión de la cuenta pública, entre ellas recomendaciones, pliegos de observaciones, fincamientos de responsabilidad resarcitoria. A la SFP el fincamiento de responsabilidades administrativas y ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, así también, le solicita hacer efectivos los créditos fiscales determinados en la responsabilidad resarcitoria mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Con la reforma se esperaba que las funciones de la ASF fueran fortalecidas y que se adoptará una figura similar al Tribunal de Cuentas Español, que determina y finca directamente las responsabilidades administrativas, sin recurrir en ningún momento al Ejecutivo; es decir, se deja en manos de dependencias auditadas el fincamiento de responsabilidades administrativas, a lo cual nos referiremos más adelante.

Lo destacable de la reforma es que a partir de la Cuenta Pública del año 2016, la ASF promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes. El texto vigente establece que *...“fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes”*, actualmente las responsabilidades administrativas se promueven ante la Secretaría de la Función Pública, a partir de 2016 será ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quien fincará la responsabilidad resarcitoria que ya no se menciona en el texto reformado.

Esto implica que sus facultades se limitarán a la fiscalización del ejercicio del gasto. Es decir, que la reforma constitucional denominada anticorrupción, limitó las facultades de la ASF y fortalece al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así

como a la actual Procuraduría General de la República, quienes a serán organismos constitucionalmente autónomos; ello implica, que no dependen de ninguno de los tres poderes, su creación se regula constitucionalmente, cuentan con una ley que regula su actuación, tienen autonomía técnica y de gestión, así como personalidad jurídica y patrimonio propio, en tanto que a la ASF, contrario a lo esperado se le redujeron las funciones, entonces no se fortalecieron las funciones de fiscalización, sino que solo se engrosará el cuerpo administrativo y como consecuencia se incrementará el presupuesto en las actividades derivadas del proceso fiscalizador.

Será mucho más costoso para los mexicanos la creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como organismo constitucionalmente autónomo, que debe contar con una asignación presupuestal mayor. Lo que se debió reformar fue la naturaleza de la ASF bien, para transformarla en un organismo autónomo o lo mejor, para dotarla de facultades de Tribunal, porque ello sólo implicaría la creación de la Sección de Enjuiciamiento, y no un órgano que se encargará sólo de aplicar las sanciones de la actividad fiscalizadora que realiza la ASF.

Hasta la Cuenta Pública de 2015, la ASF debe 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, con la reforma y a partir de la cuenta Pública de 2016, lo entregará el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, entregará un Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, que se someterá a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados.

De manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, deben enviarse a las entidades fiscalizadas la

parte que les corresponda de los resultados, para que presenten justificaciones y aclaraciones.

El titular de la ASF debe enviar a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría y deben contener las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes.

En la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, se le otorgan atribuciones a la ASF para promover las acciones o denuncias correspondientes para la imposición de las sanciones administrativas y penales por las faltas graves que se adviertan derivado de sus auditorías e investigaciones, así como dar vista a las autoridades competentes cuando detecte la comisión de faltas administrativas no graves para que continúen la investigación respectiva y promuevan la imposición de las sanciones que procedan, y las demás que formen parte de la fiscalización de la Cuenta Pública o de la revisión del cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

Se precisa que las observaciones que, en su caso, emita la Auditoría Superior de la Federación derivado de la fiscalización superior, podrán derivar en: Acciones y previsiones, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, informes de presunta responsabilidad administrativa, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos ante la Fiscalía Especializada y denuncias de juicio político, y Recomendaciones.

Otro aspecto de la reforma es que en el caso de recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la ASF las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia, lo cual en el texto vigente solo se exige para recomendaciones al desempeño.

Una problemática actual en la atención de las recomendaciones es que el auditado presente a la ASF, información del inicio del procedimiento disciplinario y con ello se considere suficiente para su solventación, es decir, con ello la recomendación se tendrá como atendida, aun cuando, en su caso, el auditado no continúe el procedimiento de responsabilidades o bien no aplique sanción alguna, lo que se traduce en la ineficacia de la recomendación, sin que hasta el momento se tengan establecidos indicadores que permitan medir los procedimientos iniciados, las sanciones aplicadas y la recurrencia de las irregularidades.

### **8.8.3 La ASF hacia un Tribunal de Cuentas**

En capítulos anteriores, señalamos que es necesario poner límites al poder. Uno de ellos es la rendición de cuentas, con lo cual se busca el uso racional y eficiente de los recursos públicos.

En México, no obstante que cuenta con una entidad fiscalizadora muy antigua, ésta no ha alcanzado la autonomía suficiente, sobre todo en la promoción de acciones derivadas de la revisión. Hemos señalado la problemática que enfrenta la ASF, cuando somete a consideración de dependencias del Ejecutivo y a partir de la Cuenta Pública de 2016 ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Fiscalía Especializada, respectivamente, el fincamiento de responsabilidades administrativas, denuncias penales y el cobro de créditos fiscales, cuando debiera sancionar directamente, lo cual garantizaría, la objetividad y oportunidad; es decir, existiría menos posibilidad de que las acciones prescribieran.

Con la reforma constitucional a los artículos 74 y 79 se esperaba que se otorgaran mayores atribuciones a la ASF, ya que se habían planteado iniciativas para dotarla de la suficiente autonomía y hasta de transformarla en un Tribunal de Cuentas, sin embargo, aun cuando tiene facultades para revisar durante el ejercicio del gasto, en materia de acciones, lo que ocurrió es que se le limitaron funciones, porque ya tampoco seguirá el procedimiento de responsabilidad resarcitoria. Dicha función



se asignará al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, que con la reforma su denominación cambió a Tribunal de Justicia Administrativa, como un organismo constitucionalmente autónomo.

La reforma como hemos mencionado, ha entrado en vigor, toda vez que el Congreso de la Unión aprobó las leyes secundarias.

Contrario a lo que se esperaba la tan ansiada autonomía que requiere la ASF, no se logró y en cambio si se le otorgó al Tribunal de Justicia Administrativa, que será más costoso para los mexicanos por se ampliará su presupuesto, ya que debe dotarse de mayores recursos humanos y materiales para el cumplimiento de sus nuevas. Era más simple la reforma con tan solo dotar de mayores facultades a la ASF, que crear a dos organismos constitucionalmente autónomos como lo serán el Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía. La revisión del gasto público requiere que se realice a través de un órgano con plena independencia y dotado de la autonomía necesaria para aplicar directamente las sanciones a los servidores públicos y terceros involucrados; estimamos que el Congreso debió otorgar mayores atribuciones a la ASF para sancionar y no como hasta hoy que hasta la cuenta pública de 2015, tiene que promover ante dependencias del Poder Ejecutivo las acciones legales derivadas de la fiscalización. Por ello, era innecesario dotar de autonomía constitucional al Tribunal de Justicia Administrativa, porque como se ha dicho será más costoso y no resuelve la problemática de la ASF, un órgano fiscalizador para ser eficaz debe contar con la suficiente fuerza legal para sancionar directamente a los responsables.

Por lo anterior se propone realizar cambios fondo y radicales en el modelo de fiscalización de México. Cambios que rescaten los avances realizados en materia de fiscalización pero que promuevan la creación de una nueva entidad de fiscalización superior. La propuesta consiste en crear un Tribunal Federal de Cuentas, con facultades jurisdiccionales y mayores atribuciones en materia de fiscalización.

La integración del Tribunal Federal de Cuentas permitirá corregir deficiencias optimizar recursos (al evitar que se dupliquen las funciones de fiscalización) y satisfacer la demanda ciudadana de una actuación transparente, responsable, legal y ética del gobierno y de los servidores públicos en una lucha permanente contra la corrupción. El TFC trasciende la fiscalización típicamente financiera y de cumplimiento normativo, para considerar los resultados de la gestión pública y evaluar si se realiza adecuadamente; esto es, evaluar la efectividad y calidad de las políticas públicas de acuerdo con sus resultados.

El Tribunal Federal de Cuentas, tendrá constitucionalmente, todas facultades de control previo y preventivo, hasta el concomitante y posterior de los actos administrativos y sobre la fusión jurisdiccional en sede administrativa sobre todo hecho o acto de los servidores públicos que produzca un daño al patrimonio público. También quedará establecido que para continuar avanzando en la transición democrática, es imprescindible consolidar la rendición de cuentas y la fiscalización; ya que el perfeccionamiento de la democracia exige erradicar la corrupción e ilegalidad de la función pública.

El Tribunal Federal de Cuentas, debe representar un mecanismo efectivo de rendición de cuentas horizontal; debe de ser un verdadero órgano de fiscalización superior, y ser un instrumento que permita consolidar los avances democráticos del país, avanzar en el combate a la corrupción y mejorar la eficiencia y la eficacia de los gobiernos federal, estatal y municipal.

EL TFC tendrá además de la función fiscalizadora respecto de la actividad económica y financiera del gobierno la jurisdiccional o de enjuiciamiento de la responsabilidad contable.

Es un hecho innegable que entre los mexicanos subsiste un desconocimiento generalizado de la labor que compete a las entidades superiores de fiscalización, y

más aún, de las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo para revisar las cuentas públicas. Por ello se propone, la participación ciudadana en las actividades del tribunal, que cuente con facultades para solicitar auditorías a rubros específicos y observe la labor del Tribunal, ya que las resoluciones deben ser públicas.

Lo anterior no es novedoso las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son públicas y ello permite a los ciudadanos conocer el sentido del voto de cada uno de los ministros.

Por otra parte, dada la necesidad de recuperar la confianza en las instituciones, se propone la elaboración de un informe ejecutivo sobre los resultados relevantes de la fiscalización y que se publique en la página web de las entidades fiscalizadoras superiores, con objeto de que la población conozca su actividad.

La ASF cuenta con facultades para investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales 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.

Actualmente, la ASF puede determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y puede fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades. Lo relativo a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, lo realiza a través del fincamiento de responsabilidad resarcitoria.

Con la reforma se elimina la facultad de la ASF de determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, así como la facultad de fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, una vez que entre en vigor la reforma sus facultades se limitarán a promover ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales.

Con la reforma al artículo 79 Constitucional se establece que el Poder Ejecutivo Federal seguirá aplicando el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del citado artículo, es decir, las responsabilidades que determine el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Lo que implica que el Poder Ejecutivo continuará ejerciendo las facultades relativas a hacer efectivos los créditos fiscales determinados como consecuencia de las acciones de fiscalización.

Lo anterior demuestra lo insuficiente de la reforma, toda vez que la ASF tendrá menos atribuciones ya que no determinará los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, ahora lo hará el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que será un nuevo organismo constitucional autónomo; sin embargo, quien hará efectivos los créditos fiscales será el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual no es congruente ni hay forma de explicar cómo puede crearse un organismo que tendrá facultades limitadas y tampoco porque el legislador para garantizar la autonomía e independencia del fiscalizador y del organismo que aplicará las sanciones, no eliminó las facultades del Ejecutivo para intervenir de cualquier forma en las acciones derivadas de la fiscalización.

Por lo que hace al tipo de control que ejerce la ASF, actualmente es posterior; sin embargo la reforma se modifica el tipo de control ya no solo para realizarlo al final

del ejercicio sino que contará con facultades para hacerlos durante el ejercicio del presupuesto. En España la actividad fiscalizadora del Tribunal tiene carácter consultivo; esto es, opera sobre la gestión realizada, aun cuando se ha planteado la posibilidad de que tenga un control a priori que no se ha logrado.

## **8.9 Medición de la eficacia de la fiscalización**

La ASF tiene la obligación de 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, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado; solo que a partir de 2016 en dicho informe, el cual tendrá carácter público, la ASF incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Con lo anterior se podrá medir la eficacia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al hacer efectivas las acciones derivadas de la revisión de la ASF y señalar en informes los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales como consecuencia de sus acciones de fiscalización, sería importante que para esta medición se elaborarán indicadores que midan periodos, como años, trimestres, lo cual permite analizar la efectividad de la actuación y no sólo sea un análisis de datos que no se comparan con otros periodos, de manera que se analice la efectividad de la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, incluso comparar los montos resarcidos por la ASF al actuar sin la intervención del Tribunal. Lo lamentable de ello, es el tiempo que implicará evaluar la actuación del nuevo Tribunal, ya que se necesita analizar la tendencia de la actuación, los resultados de las comparaciones, etc., que implica un mínimo de cinco años y todo en perjuicio de los recursos de los mexicanos. Cuando era suficiente cambiar la naturaleza

jurídica de la ASF por un Tribunal de Cuentas, que operaría con menos recursos públicos y dada su experiencia en la labor de fiscalización sería más eficaz, porque aún falta el aprendizaje de los términos de fiscalización, leyes y reglamentos aplicables para el nuevo personal del tribunal.

Desde 1993, la Organización de las Naciones Unidas, trató lo relativo a la medición de los DESC, al efecto celebró un seminario internacional sobre la creación de indicadores para medir la progresividad de los DESC<sup>152</sup>. Como resultado se elaboró un informe en el que se concluye la importancia de elaborar indicadores.

Para evaluar el ejercicio del gasto público y el cumplimiento de los objetivos de los programas se requiere de una entidad de fiscalización superior dotada de funciones suficientes para sancionar las violaciones a las disposiciones legales, el desvío de recursos públicos y los actos de corrupción.

## **8.10 La Fiscalización como apoyo al cumplimiento de los derechos humanos**

La Constitución española utiliza indistintamente diversas denominaciones (“derechos fundamentales”, “libertades públicas”, “derechos constitucionales”, “derechos de los ciudadanos”, entre otras). Se designa a los derechos fundamentales a aquellos derechos que la constitución garantiza a los ciudadanos como expresión de los derechos humanos, en el lenguaje jurídico supranacional<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> Informe del Seminario sobre indicadores apropiados para medir los avances en la realización progresiva de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ginebra, 1993, disponible en la página web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ([www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)) bajo la siguiente clasificación A/CONF.157/PC/73.

<sup>153</sup> CRUZ VILLALÓN, Pedro y PARDO FALCÓN, Javier, “Derechos fundamentales en la constitución española”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2000, núm. 97, p 67. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/rt/captureCite/3621/4383>. Fecha de acceso 24 sep. 2017.

Afirma que los derechos fundamentales, son derechos constitucionales, es decir, derechos subjetivos dotados de la fuerza normativa propia de la Constitución y más específicamente, de una Constitución que pretende imponerse de modo efectivo a todos los poderes.

Los derechos fundamentales deben ser, ante todo, distinguidos de los derechos sociales y demás principios rectores de la política social y económica, el capítulo III, del Título I de la Constitución Española bajo el enunciado “Principios rectores de la política social y económica” (artículos 39 a 52) incorpora, en efecto, una pluralidad de derechos sociales junto a otros tantos objetivos de política social. Cruz Villalón, afirma<sup>154</sup> que el régimen jurídico al que la constitución somete a estos preceptos lleva a distinguirlos de los derechos fundamentales. En efecto su eficacia vinculante se encuentra recogida en el artículo 53.3, donde se dispone que “el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.”

El desarrollo económico y social es una premisa es una premisa necesaria aunque no suficiente de la legitimidad de los derechos sociales, debido a que los derechos sociales podrán cumplir su función social, solo en la medida de su proyección normativa sepa desarrollar los elementos jurídico-sociales, que no dejen vacía o sin realización a la norma constitucional de los derechos sociales. César Landa, afirma que así, la eficacia de los derechos sociales previstos en la Constitución queda reducida a la decisión política del gobierno y en el mejor de los casos a la negociación del gobierno con la oposición.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> ibidem. p. 71.

<sup>155</sup> LANDA, César, “Teorías de los derechos fundamentales”, Cuestiones Constitucionales, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 2002, p. 69.  
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/rt/captureCite/5638/7358>  
Fecha de acceso: 24 sep. 2017. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2002.6.5638>.

La fiscalización superior es un tema álgido a nivel mundial, no solo por la necesidad político-social de detectar y combatir los manejos irregulares de los recursos públicos en el ámbito de lo público, sino también por la aspiración de contar y, por ende, coadyuvar a la creación de entidades gubernamentales eficientes en el cumplimiento de sus objetivos, lo cual contribuye al pleno ejercicio de los derechos humanos.

En este aspecto debemos considerar que si la programación, presupuestación y sobre todo, la ejecución del gasto se realiza en términos de economía, eficiencia y eficacia, se destina a los objetivos y metas programados, ello repercute en el cumplimiento de los derechos humanos.

Esta aspiración ha propiciado que los órganos de fiscalización superior existentes, estén obligados a actuar cada vez de manera más coordinada, para aprovechar la experiencia en las economías de escala que ofrece la experiencia internacional y aplicar hacia su interior estrategias probadas en otras latitudes, aunque considerando la situación particular y el contexto de cada país.

Independientemente del nivel de desarrollo y del régimen de gobierno, buena parte de los países de Europa, América y Asia, cuentan en la actualidad con un órgano de fiscalización superior, que encabeza el esquema de control y vigilancia de la función pública y constituye el principal instrumento para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

También es necesario, incluir a la eficacia, eficiencia y economía como elementos capitales en la gestión de los recursos públicos. Estos cambios deben hacerse patentes ante la percepción del ciudadano para que signifiquen un verdadero cambio cultural respecto a los asuntos públicos.

Sin duda es necesario que las Entidades Fiscalizadoras Superiores, elaboren una síntesis que incluya los resultados de la revisión de la cuenta pública que sea de



fácil comprensión para los ciudadanos, ello permitirá recuperar la confianza en las decisiones del gobierno y en el ejercicio del gasto público.

Es necesario fortalecer la labor de la Auditoría Superior de la Federación, en términos de oportunidad de la presentación de los resultados de la fiscalización y su impacto.

También resulta fundamental que la fiscalización, el acceso a la información, la evaluación presupuestal y de programas, los sistemas de archivos y la contabilidad gubernamental interactúen de manera eficiente y efectiva, con el fin de que la gestión pública se enfoque a asignar, de la manera más atinada, los recursos financieros, humanos y tecnológicos disponibles para llevar a cabo acciones de impacto social que representen una diferencia real en la vida de los ciudadanos.

Lo anterior coadyuvará en el cumplimiento de los derechos humanos, específicamente de los derechos humanos económicos, sociales y culturales (DESC), que un tema pendiente en México, en donde diversos sectores de la población viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, además de que existen marcadas condiciones de desigualdad, que evidencian su incumplimiento.

No obstante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra diversos derechos de carácter económico y social, tales como la vivienda, la alimentación, el trabajo, la seguridad social, la salud y la educación, entre otros, el Estado no cuenta con recursos para hacer efectivos dichos derechos. Por ello consideramos que existe un vínculo muy cercano entre los DESC y el debido ejercicio del gasto público; en virtud de que si se realiza una debida planeación del gasto y se cumplen debidamente los programas sociales, como consecuencia se obtendrá un mejor nivel de vida para la población.

Los DESC se reconocieron por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1966, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el cual entró en vigor en 1976 y al cual se adhirió nuestro país en 1981.

En el artículo 10 del PIDESC se establece el reconocimiento del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vivienda y vestido adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia y establece la obligación de los Estados Partes de tomar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho.

Para que el Estado mexicano esté en posibilidad de cumplir con la obligación citada, es necesario que se asignen recursos públicos a programas sociales y que los programas cumplan cabalmente los objetivos planteados.

Chavez Presa, al realizar el cuestionamiento de la relación de la hacienda pública con los derechos humanos afirma lo siguiente: “La atención de los derechos humanos, por parte de los gobiernos, implica que éstos sean considerados, implícita o explícitamente, en las políticas públicas nacionales; que se les asignen fondos a través de los presupuestos, y que se financien con recursos fiscales”.<sup>156</sup>

Es de hacer notar que concluye su análisis confirmando su hipótesis de que la hacienda pública tiene mucho que ver con los derechos humanos y viceversa, y que los países que cuentan con haciendas públicas sólidas se encuentran en mejores posibilidades de atender los DESC, que los que no.

Existe un gran reclamo social respecto a la forma en que se ejerce el gasto público, debe considerarse que el ingreso proviene de los contribuyentes, con lo cual se conforma el presupuesto de egresos de la federación anualmente. Por ello,

---

<sup>156</sup>CHAVEZ PRESA, Jorge, *La Hacienda Pública y los Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales, Hacia una Cultura de Bienestar*, México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2007, p. 134.

resulta indispensable una debida planeación y un eficaz ejercicio del gasto para que impacte en un mejor nivel de vida de la población.

De ahí la importancia del control externo que ejercen en España el Tribunal de Cuentas y en México la Auditoría Superior de la Federación, que se encargan de revisar las cuentas del Gobierno.

Para lograr que México avance en materia de fiscalización y eficacia en el ejercicio del gasto, se requiere dotar a la ASF de mayores facultades en materia de imposición de sanciones. Es inadmisibles que un órgano de control externo no sea totalmente independiente para aplicar las sanciones correspondientes, cuando con motivo de la revisión al ejercicio del gasto público detecte que los servidores públicos no observaron las disposiciones legales que rigen su actuación y dejar en manos de otra institución la incoación del procedimiento disciplinario. Además, estimamos que la aplicación de sanciones tiene como consecuencia evitar la recurrencia de las irregularidades y contribuye a que la población deje de percibir que los servidores públicos pueden actuar a discreción, o desviar el destino de los recursos sin que se les aplique una sanción.

Si se modifica el modelo de fiscalización superior en México y se crea un Tribunal de Cuentas, entonces se contará con un ente absolutamente independiente en el ejercicio de sus funciones y tendrá facultades tanto investigadoras como sancionadoras sin recurrir para ello a ninguna otra autoridad. Lo anterior traerá como consecuencia que la fiscalización sea más efectiva, toda vez que contará con mayores facultades y podrá sancionar directamente a los servidores públicos por los actos u omisiones en que hubieren incurrido por el empleo, cargo o comisión asignado. Además, al crearse un TCu con autonomía e independencia del Poder Ejecutivo en la aplicación de sanciones, el órgano fiscalizador resultante será capaz de realizar un control preventivo y evitar demoras en la entrega de los resultados de la revisión. Es indispensable la efectiva transformación del modelo de fiscalización superior en México y crear un Tribunal de Cuentas, que propicie

con sus resultados un mejor ejercicio del gasto; al lograrlo, redundará en beneficio de la calidad de vida de la población. Si se amplían las facultades de la ASF y se consolida su autonomía e independencia del ejecutivo para fincar responsabilidades a los servidores públicos que en el ejercicio de su cargo omitan o alteren las disposiciones legales que rigen su actuación o manejen indebidamente fondos públicos, se dota al Estado mexicano de una institución que garantice la racionalidad del gasto público; evite desvíos de recursos y combata la impunidad.

Dicho modelo puede incidir directamente en crear una verdadera cultura de rendición de cuentas. Asimismo, proponer el reajuste de ambas instituciones, retomando modelos de funcionamiento con parámetros internacionales en materia de fiscalización innovados y cada vez más ajustados a los procesos de globalización. Aquí debemos considerar que la Unión Europea tiene a un Tribunal de Cuentas como encargado de la fiscalización del destino de sus recursos públicos. Conviene señalar, que en España las Cortes Generales, a través del Defensor del Pueblo, supervisan la actividad de la Administración y esta función se asigna por mandato Constitucional.

En efecto, la Constitución española de 1978, regula expresa y detalladamente al Defensor del Pueblo, y lo considera como un “alto comisionado de las Cortes Generales, no como una instancia independiente”, cuya tarea es supervisar o fiscalizar la actividad de la administración en nombre del Parlamento y dando cuenta al mismo. En cambio en nuestro país, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tiene dicha atribución; ya hemos señalado, que si el gasto público se ejercita violentando las normas y no se destina a actividades que benefician a la población, incide directamente en el cumplimiento de los derechos humanos económicos, sociales y culturales. Debiéramos darle intervención a la CNDH para que también vigile la actuación del gobierno en el cumplimiento de los programas gubernamentales; se estima que sería una forma de medir el

cumplimiento de los citados derechos, ya que hasta hoy no existe forma para dimensionar su cumplimiento.

La intención es revitalizar las funciones de la ASF, para hacerlas más eficaces; es decir, que con motivo de la revisión al ejercicio del gasto, se evite la recurrencia de las irregularidades. Partiendo del supuesto de que la EFS debe contar con registros que le permitan analizar el tipo de irregularidades que se presentan frecuentemente y la forma en que fueron solventadas; es decir, medir la eficacia de su actuación.



## **CAPÍTULO IX**

### **Diferencias entre la actuación de las entidades fiscalizadoras superiores de España y México**

#### **9.1 Características Generales de las EFS de España y México**

Tanto en la ASF como en el TCuen España, sus atribuciones tienen rango Constitucional, cuentan con leyes orgánicas que regulan su organización interna y funcionamiento, gozan de autonomía técnica y de gestión para la revisión de las cuentas, ejercen un control externo o posterior y pueden revisar a toda recipiendario de recursos públicos, sea cualquier ente del Sector Público o particulares, excepto en el caso de México, donde la ASF no fiscaliza a los partidos políticos.

Ambas EFS están vinculadas al Poder Legislativo, la ASF, es el órgano técnico de la Cámara de Diputados y el TCu de España depende directamente de las Cortes

Generales. Se establece obligación constitucional de ambas EFS para enviar informe de su actuación a las Cortes Generales y a la Cámara de Diputados, incluyendo sanciones y responsabilidades en que se haya incurrido.

En términos de lo dispuesto por el artículo 66 de la Constitución Española de 1978, las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado y ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.

En México el órgano legislativo representante de los ciudadanos, es la Cámara de Diputados y de acuerdo al artículo 74, fracción IV de la CPEUM aprueba en forma exclusiva el Presupuesto de Egresos, por ello no tiene rango de ley, ya que no se somete a aprobación del Senado.

No obstante que se señale de forma detallada en la CPEUM lo aspectos que comprende la fiscalización de la ASF, ambas EFS ejercen un control externo y su fiscalización comprende las Cuentas del Estado.

Se distingue el caso de México con el de España en que la Entidad Fiscalizadora es un órgano unipersonal y el TCues un órgano colegiado integrado por 12 Magistrados. Asimismo en que en la designación del titular de la Entidad Fiscalizadora solo interviene la Cámara de Diputados y se excluye al Senado y en España todo el poder Legislativo (Diputados y Senadores), así como el Jefe de Estado, toda vez que el Rey designa al Presidente.

En España, los resultados de la fiscalización se publican en el Boletín Oficial, lo cual se estima relevante, para que México imite el ejemplo y que los resultados de la revisión se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, lo cual permitiría que mayor población conociera los resultados de la gestión financiera. Es de hacer notar que la publicación que se realiza en dicho medio de difusión es el Decreto



relativo a la revisión de la Cuenta Pública y los resultados de la fiscalización únicamente se contienen en la página web de la ASF.

La ASF fiscaliza ingresos y egresos y fondos de los tres poderes y de organismos autónomos, recursos federales aun cuando se destinen a personas físicas o morales.

Del análisis a la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, a la Ley del Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se desprenden los siguientes aspectos:

Ambas EFS son de jurisdicción federal.

La Entidad de Fiscalización Superior de España cuenta con atribuciones para fiscalizar los gastos electorales y de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, ésta última atribución se distingue del caso de México, en el cual la Auditoría Superior no cuenta con dichas facultades, ya que las mismas se confieren al Instituto Nacional Electoral<sup>157</sup>; sin embargo, si puede revisar la gestión financiera de dicho Instituto.

No obstante se estima que al ser gasto público el que ejercen los partidos políticos debiera fiscalizarse por la ASF. De acuerdo a lo que hemos señalado en capítulos anteriores el Congreso o solo los diputados ejercen el control externo a través de sus órganos técnicos, no es comprensible ni técnicamente adecuado extraer de la facultad fiscalizadora el gasto de los partidos políticos y dejarlo en el órgano encargado de la organización de las elecciones cuando se cuenta con un órgano técnico encargado específicamente de la fiscalización superior.

---

<sup>157</sup>El Instituto Nacional Electoral es el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales, es decir, la elección del Presidente de la República, Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión, así como organizar, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la República y el Distrito Federal.

En México la democracia es muy costosa, conforme a lo prescrito por el mismo artículo 41, párrafo 2, Base II, inciso a) de la Carta Magna y la Ley General de Partidos Políticos en el artículo 51, párrafo 1, inciso a), fracción I, el importe para el ejercicio 2015, a los partidos políticos fue \$3,909,545,803.15 (Tres mil novecientos nueve millones quinientos cuarenta y cinco mil ochocientos tres pesos 15/100 M. N.), la cual se distribuyó de la siguiente manera: el 30%, en forma igualitaria entre los Partidos Políticos Nacionales y el 70% restante conforme al porcentaje de votos obtenidos en la elección de Diputados inmediata anterior.<sup>158</sup>

De acuerdo a datos del INE el financiamiento público anual por concepto de actividades ordinarias permanentes para el año 2017 es de \$3,940,984,374 (tres mil novecientos cuarenta millones novecientos ochenta y cuatro mil trescientos setenta y cuatro pesos 00/100 M. N.)<sup>159</sup>

Dicho financiamiento es público de carácter anual y es para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes y se distribuye de la siguiente manera: 30% entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo al porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Tras el sismo en México del 19 de septiembre de 2017, existe un gran descontento social hacia los partidos políticos y hacia los políticos, la población cuestiona el monto tan alto que se asigna a los partidos políticos y piden se les retire el financiamiento para que sea asignado a reconstrucción de viviendas para los damnificados, todo ello generado por el indebido uso de recursos públicos.

---

<sup>158</sup> [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CGacuerdos/2015/01\\_Enero/CGext201501-14/CGex201501-14\\_ap\\_1.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CGacuerdos/2015/01_Enero/CGext201501-14/CGex201501-14_ap_1.pdf).

<sup>159</sup> ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS CIFRAS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA EL SOSTENIMIENTO DE ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES Y ACTIVIDADES ESPECÍFICAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES PARA EL EJERCICIO 2017

Tanto la EFS de España como la de México, tienen facultades para dictar reglamentos para su organización y funcionamiento con la obligación de publicarlos en el Boletín Oficial del Estado y en DOF.

La LFSRCF no establece expresamente quienes integran el sector público; sin embargo, atendiendo a la doctrina en materia administrativa, así como del análisis al artículo 2º de la ley citada del que extraeremos a las personas físicas, morales y privadas, podemos desprender que lo integran, los Poderes de la Unión, los entes públicos federales (que son los organismos constitucionalmente autónomos) y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación. Dicho precepto enuncia como sujetos de fiscalización a las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, fideicomisos públicos.

Ambas EFS realizan sus actividades con independencia y autonomía, elaboran su presupuesto; en el caso de España las Cortes Generales aprueban el del TCu y la Cámara de Diputados el de la ASF, cuentan con facultades para solicitar información y se establece la obligación de todas las personas físicas públicas o privadas de proporcionarla.

Si los obligados omiten proporcionar la información, las EFS pueden aplicar las multas correspondientes y se informa de ellos a las Cortes Generales y a la Cámara de Diputados. Además pueden solicitar a cualquier persona física o moral que reciba recursos públicos información y documentación y se les faculta para celebrar convenios de colaboración, para agilizar y hacer más efectiva la función fiscalizadora.

En España, las instituciones de crédito están obligadas a proporcionar información a las EFS y en el caso de la ASF los servidores públicos, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, tienen obligación de guardar reserva y confidencialidad de la información proporcionada.

A diferencia de México, el TCu tiene facultades para solicitar información respecto de saldos y movimientos de cuentas en que se ingresen únicamente cuotas en concepto de afiliación. Con la excepción de datos que permitan identificar a personas físicas afiliadas a los partidos políticos y salvo que el importe acumulado de las aportaciones en un año natural exceda de 3.000 euros, en donde se obliga a aportar la información sobre la identidad de quienes realicen las aportaciones. La ASF no cuenta con dichas facultades.

La LFSRCF no contempla la forma de resolución de los conflictos por competencia de la ASF; sin embargo, se siguen mediante controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solo se prevén las formas de impugnar las sanciones y resoluciones que emita la ASF, mediante el recurso de reconsideración o a través del Juicio de Nulidad.

Tanto la EFS de España como la de México, verifican en la fiscalización que realizan el cumplimiento de diversos principios entre ellos, el de legalidad, eficiencia, economía, imparcialidad y confiabilidad. España incorpora los principios de sostenibilidad ambiental y la igualdad de género.

En México con relación al principio de igualdad de género, se expidió la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres que tiene por objeto regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 5, fracción IV del ordenamiento citado, la Igualdad de Género, se define como la situación en la cual mujeres y hombres acceden con las mismas posibilidades y oportunidades al uso, control y beneficio

de bienes, servicios y recursos de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar; sin embargo, aún hay mucho por hacer ya que no se refleja en el ejercicio del gasto ni existen indicadores que permitan medir el cumplimiento de dicho principio.

Ambas EFS verifican la debida ejecución de los programas de ingresos y gastos y tienen facultades para fiscalizar créditos, los contratos celebrados por el Estado, así como las variaciones del patrimonio del Estado, en el caso de la ASF tiene atribuciones para verificar el cumplimiento de disposiciones legales en materia de registro y contabilidad gubernamental.

EITCu tiene un plazo de seis meses a partir de su rendición para examinar la Cuenta General del Estado; en tanto que a la EFS de México se le otorga un plazo de un año. En nuestra opinión es excesivo el plazo que se le otorga a la ASF para examinar la cuenta, esto es lo que puede generar que prescriban las acciones derivadas de la fiscalización. Por ello, el plazo debe reducirse.

En caso del TCu fiscaliza créditos extraordinarios y suplementarios, así como las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales. En las atribuciones de la ASF previstas en el artículo 1º de la LFSRCF se señala la relativa a la revisión de la deuda pública, pero sujetándose a los principios de anualidad; es decir, debe estar contenida en la cuenta pública y verifica desde su contratación, registro, renegociación, administración y pago. La revisión comprende los recursos provenientes de financiamientos; así como si se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos.

No obstante lo anterior, en el caso de las entidades federativas no se revisan los aspectos señalados en el párrafo anterior, ya que en uso de su autonomía son los

Congresos Locales los encargados de revisarla, en este tema han sido escandalosos los montos de endeudamiento de Coahuila y Nuevo León sobre todo cuando los gobernadores están por concluir el periodo, por cierto el exgobernador de Coahuila fue detenido recientemente en Madrid por posible lavado de dinero y malversación de recursos públicos.

En el caso de la ASF sus funcionarios presentarán, ampliarán o aclararán el contenido del Informe del Resultado, en sesiones de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, cuantas veces sea necesario.

En el caso del TCu el informe contiene la observancia de la Constitución, de las Leyes reguladoras de los Ingresos y Gastos del sector público y, en general, de las normas que afecten a la actividad económico-financiera del mismo.

Por lo que hace a la fiscalización, en ambas EFS se revisa el cumplimiento de las previsiones contenidas en los presupuestos y en el caso de la ASF invariablemente la fiscalización tiene por objeto verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable; incluye en su informe los criterios de selección, el objetivo, el alcance, los procedimientos de auditoría aplicados y el dictamen de cada auditoría, así como auditorías sobre el desempeño<sup>160</sup>, lo cual no contiene el informe de la EFS de España.

El TCu verifica el cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los Presupuestos del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de las demás Entidades sujetas a régimen presupuestario público.

---

<sup>160</sup>El propósito de la auditoría de desempeño es conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, y si ejercieron los recursos de acuerdo con la normativa y el fin para el cual les fueron asignados. Los criterios de evaluación utilizados son la eficacia, eficiencia y economía, así como la calidad de los bienes y servicios, la satisfacción del ciudadano y el comportamiento de los actores, cuando ello resulte procedente. Las auditorías de desempeño miden el impacto social de la gestión pública y comparan lo presupuestado contra lo alcanzado; lo solicitado contra lo realizado. Este examen incluye la identificación de fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

Cuando el TCU proponga medidas referentes a la gestión económico-financiera de las Comunidades Autónomas o Entidades del sector público de ellas dependientes, la Asamblea Legislativa correspondiente, en el ámbito de su competencia, entenderá de la propuesta y dictará, en su caso, las disposiciones necesarias para su aplicación.

En el caso de la ASF solo fiscaliza el manejo de los recursos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, no de su presupuesto, ni remite informes a los Congresos locales. En cada una de las entidades federativas se cuenta con órgano dependiente de las legislaturas de los estados quien fiscaliza el ejercicio del gasto, Tratándose de participaciones federales, la fiscalización de la ASF concluye hasta la asignación del recurso a las entidades federativas, toda vez que el Ejecutivo lo registra como ejercido una vez que se incorpora al patrimonio de las mismas.

Ambas EFS proponen en los informes sobre el resultado de su actividad las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, en el caso de la ASF se denominan observaciones, recomendaciones y también incorpora las acciones promovidas. En el caso de las observaciones y recomendaciones se establece la obligación para el titular de la ASF de remitirlas a las entidades fiscalizadas, 10 días posteriores a la presentación del Informe del Resultado a la Cámara de Diputados.

Asimismo, se le otorga un plazo de 160 días para formular los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria.

Los pliegos de observaciones se promueven por la ASF cuando derivado de la revisión se detectan irregularidades que causan daño o perjuicio a la hacienda pública federal. En este caso se otorga a las funcionarios públicos y a las

personas físicas o morales un plazo de 30 días hábiles a fin de que aporten la información y documentación que la solvente, en caso contrario, se promueve ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el procedimiento administrativo de ejecución con objeto de que los funcionarios y terceros relacionados con las irregularidades, devuelvan las cantidades pagadas indebidamente. Como se aprecia la ASF ante la falta de solventación de un pliego de observaciones acude a una dependencia del Poder Ejecutivo para hacer efectivos los montos detectados, que se traducen en créditos fiscales. El Procedimiento Administrativo de Ejecución, consiste en solicitar el pago de las cantidades pagadas indebidamente o en exceso a los servidores públicos y terceros relacionados con éstos, y de no hacerlo se embargan bienes suficientes para garantizar el pago de referencia.

Como se observa, en caso de no solventarse un pliego de observaciones, es decir que el servidor público o los terceros relacionados con éstos, omitan devolver el pago de las cantidades pagadas indebidamente o el monto de los daños y perjuicios causados a la hacienda pública, la ASF solicita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una dependencia del Poder Ejecutivo, haga efectivos los montos a través del procedimiento administrativo de ejecución, en el cual se embargan bienes suficientes de los responsables para garantizar el crédito fiscal. La facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho se otorga al Presidente de la República en el artículo 89 de la CPEUM, lo cual se señala para demostrar que en la promoción de acciones la ASF recurre a dependencias del Poder Ejecutivo, cuando consideramos que un fiscalizador contar con la independencia suficiente para hacer efectivas las acciones derivadas de su revisión.

La promoción de responsabilidad administrativa se realiza hasta hoy ante la Secretaría de la Función Pública, que es una dependencia del Ejecutivo Federal encargada del control interno. Con la reforma al artículo 79 de la CPEUM, se promoverá ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.



Actualmente la ASF no cuenta con la suficiente autonomía, toda vez que no es independiente en la promoción de acciones, para ello recurre ante dependencias del Ejecutivo Federal a diferencia del TCu. Esta situación ha generado que las responsabilidades en algunos casos no se hagan efectivas porque se sigue un juicio sin las formalidades esenciales del procedimiento y el servidor público puede impugnar válidamente la resolución y dejarla sin efectos.

Por otra parte, la ASF presenta ante el Ministerio Público, (es una dependencia del Ejecutivo encargada de la persecución de los delitos) las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos y las denuncias de juicio político, cuando se cuente con los elementos que establezca la Ley. Con la reforma constitucional se crea como órgano constitucionalmente autónomo a la Fiscalía General, que será la encargada de perseguir los delitos, contará con ley específica que regule sus funciones, autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio; sin embargo, aun no se ha logrado el acuerdo político para la designación del Fiscal General.

A diferencia de México en donde la ASF sólo ejerce funciones fiscalizadoras, el TCu tiene una doble naturaleza, la fiscalizadora y la jurisdiccional. México, también tiene facultades para determinar responsabilidades de carácter resarcitorio, aun cuando no las haga efectivas directamente, función que con la reforma constitucional asumirá el nuevo tribunal, es decir, se debilitaron absolutamente sus facultades para la promoción de acciones.

La ASF no cuenta con atribuciones de enjuiciamiento contable.

La acción que ejerce la ASF derivada de la revisión de la Cuenta Pública, que se asemeja al enjuiciamiento contable es el procedimiento de responsabilidad resarcitoria.

Cuando un pliego de observaciones no es atendido por el organismo revisado, la ASF inicia un procedimiento llamado fincamiento de responsabilidad resarcitoria. Este proceso se dirige hacia la persona responsable, no a la entidad, e implica que sea el individuo quien indemnice al erario público, con sus propios recursos, por los daños o perjuicios ocasionados, a través de un monto monetario estimado.

Sin embargo, tiene grandes diferencias, como veremos en el análisis específico de cada acción, las sanciones derivadas del enjuiciamiento contable, se aplican directamente por el TCu, en tanto que la ASF sigue un procedimiento para determinar los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública y una vez determinada la cantidad, se envía a la Tesorería de la Federación para que el monto se exija al responsable o bien se le embarguen bienes, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Como se establece en el último párrafo del artículo 15 de la LFSRCF, promueve y da seguimiento ante otras autoridades del fincamiento de otras responsabilidades; es decir, no finca directamente las responsabilidades, sino que tiene que recurrir ante otras autoridades, incluso, las mismas dependen del Ejecutivo, es decir, el auditado.

En México, se establece la obligación a las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas para que cuando detecten irregularidades que afecten el patrimonio de la hacienda pública federal, lo hagan del conocimiento inmediato de la ASF, para que en términos de la LFSRCF inicie la responsabilidad resarcitoria correspondiente y promueva las responsabilidades civiles, penales, políticas y administrativas a las que haya lugar y de acuerdo al artículo 57 del ordenamiento legal citado sigue el siguiente procedimiento:

Artículo 57.- El fincamiento de las responsabilidades resarcitorias se sujetará al procedimiento siguiente:

- I. Se citará al presunto o presuntos responsables a una audiencia para que comparezcan personalmente o, tratándose de personas morales, a través de

su representante legal; asimismo, para que manifiesten lo que a su interés convenga, ofrezcan pruebas y formulen alegatos en la audiencia respectiva relacionados con los hechos que se les imputan y que se les dieron a conocer en el citatorio respectivo;

- II. El oficio citatorio para audiencia se notificará personalmente al presunto responsable con una anticipación no menor de siete ni mayor de quince días hábiles, a la fecha de celebración de la audiencia, donde se le señalará que podrá asistir acompañado de su abogado o persona de confianza. La notificación personal realizada con quien deba entenderse será legalmente válida, cuando se efectúe en el domicilio respectivo o en su centro de trabajo;
- III. La audiencia se celebrará en el lugar, día y hora señalado en el oficio citatorio, y en caso de que el presunto o presuntos responsables no comparezcan sin causa justa, se tendrán por ciertos los hechos que se le imputan y por precluido su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo;
- IV. En la audiencia, el presunto responsable en forma directa o a través de su representante podrá ofrecer las pruebas que a su derecho convengan. Desahogadas las pruebas que fueron admitidas, el presunto responsable podrá por sí o a través de su defensor, formular los alegatos que a su derecho convengan, en forma oral o escrita;
- V. Una vez concluida la audiencia, la Auditoría Superior de la Federación procederá a elaborar y acordar el cierre de instrucción y resolverá dentro de los noventa días naturales siguientes, sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad resarcitoria y fincará, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades.

Las EFS de España y México son de naturaleza distinta, el TCu es un órgano colegiado, el Pleno está integrado por doce Consejeros de Cuentas, uno de los cuales será el Presidente, y el Fiscal, en tanto la ASF es unipersonal con un Auditor Superior al frente de la institución.

Tanto el Presidente del TCu como el Auditor Superior representan a las EFS y son el enlace entre las Cortes Generales y la Cámara de Diputados. En este caso aun cuando en la LOTC no se precisa de tal forma en la LFTC existen múltiples

referencia de la comunicación entre el Presidente y las Cortes, en el caso de la ASF se señala claramente.

También ambas EFS ejercen la jefatura superior del personal y deciden sobre su nombramiento, contratación, gobierno y administración en general, en el caso de la ASF su facultad se limita al nombramiento de los mandos superiores; en ambos casos el Presidente del TCu y el Auditor Superior disponen los gastos propios de las EFS, que incluye contratación de obras, bienes, servicios, suministros y demás prestaciones necesarias para su funcionamiento

El Presidente del TCu convoca y preside el Pleno y la Comisión de Gobierno y decide con voto de calidad en caso de empate. El Tribunal en Pleno está integrado por doce Consejeros de Cuentas, uno de los cuales será el Presidente, y el Fiscal. Para su constitución se requieren dos tercios de sus componentes (nueve miembros) y sus acuerdos se adoptan por mayoría.

No obstante que la LOTC no lo señala expresamente, en el artículo 3, inciso a) de la LFTC se establecen como facultad del Pleno la de aprobar el programa de fiscalizaciones de cada año y elevarlo a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de las fiscalizaciones que éste deba realizar a iniciativa de las Cortes Generales y, en su ámbito, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, según el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982. Al respecto, Según Luis Vacas García-Alós, entre las circunstancias y criterios determinantes de la inclusión de una específica fiscalización en el correspondiente programa de Fiscalizaciones se encuentran la falta reiterada de rendición de cuentas, la rendición de cuentas con graves defectos de carácter formal, la detección de áreas y situaciones de riesgo que aconsejen el reforzamiento de los controles externos a practicar en cada caso, la especial importancia –cualitativa y cuantitativa– de la actividad económico-financiera llevada a cabo por una concreta entidad pública, la ausencia de fiscalizaciones en los últimos ejercicios presupuestarios, el seguimiento de

fiscalizaciones en los supuestos en que en anteriores ejercicios se hubieran detectado significativas y considerables deficiencias e irregularidades contables y, en fin, la creación de nuevas entidades públicas surgidas como consecuencia de especiales situaciones socio-económicas y de determinados eventos sociales de singular carácter conmemorativo.<sup>161</sup>

En la ASF el titular es quien aprueba el programa anual de actividades; así como el plan estratégico de la Auditoría Superior de la Federación por un plazo mínimo de 3 años, y el programa anual de auditorías para la fiscalización de la Cuenta Pública respectiva.

En Pleno del TCu es quien aprueba y modifica los Reglamentos del Tribunal; en tanto que dicha función en la ASF corresponde al Auditor Superior; así como la expedición de los manuales de organización y procedimientos que se requieran para la debida organización y funcionamiento de la ASF, los que deberán ser conocidos previamente por la Comisión y publicados en el Diario Oficial de la Federación.

También expide las normas para el ejercicio, manejo y aplicación del presupuesto de la ASF, ajustándose a las disposiciones aplicables.

En la LOTC no se establece de forma expresa; sin embargo, en la LFTC el artículo 3, inciso h establece que son atribuciones del Pleno del Tribunal, h) Aprobar el anteproyecto del presupuesto del Tribunal para su integración en los Presupuestos Generales del Estado, así como las relaciones de puestos de trabajo y sus modificaciones y la oferta de empleo público. El Titular de la ASF es quien elabora el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal y las disposiciones aplicables.

---

<sup>161</sup> VACAS GARCÍA-ALÓS, Luis. La judicialización del Tribunal de Cuentas y su dimensión constitucional, p. 20.

A diferencia del TCu, para el titular de la ASF la LFSRCF establece en el artículo 85, fracción VIII, la facultad de expedir aquellas normas y disposiciones para establecer los elementos que posibiliten la adecuada rendición de cuentas y la práctica idónea de las auditorías, tomando en consideración las propuestas que formulen las entidades fiscalizadas y las características propias de su operación; en cambio en el TCu no se establece en la LOTC sino en la LFTC, en el artículo 3. Inciso g) al señalar que el Pleno establece las directrices técnicas a que deban sujetarse los diferentes procedimientos de fiscalización.

En tanto que el Pleno del TCu conoce de los recursos de alzada contra las resoluciones administrativas dictadas por órganos del Tribunal, el titular de la ASF tramita, instruye y resuelve el recurso de reconsideración interpuesto en contra de sus resoluciones y sanciones que emita conforme a la LFSRCF.

Al titular de la ASF se le otorgan facultades para solicitar información a las entidades fiscalizadas, servidores públicos, y a los particulares. Así como para recibir de la Comisión la Cuenta Pública para su revisión y fiscalización superior la cuenta pública; entregar a la Cámara, por conducto de la Comisión, el Informe del Resultado y resolver el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias previsto en la Ley.

El titular de la ASF tiene facultades para concertar y celebrar, en los casos que estime necesario, convenios con las entidades fiscalizadas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, municipios y órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en el Distrito Federal, con el propósito de apoyar y hacer más eficiente la fiscalización, sin detrimento de su facultad fiscalizadora, la que podrá ejercer de manera directa, así como celebrar convenios de colaboración con los organismos nacionales e internacionales que agrupen a entidades de fiscalización superior homólogas o con éstas directamente, con el sector privado y

con colegios de profesionales, instituciones académicas e instituciones de reconocido prestigio.

En España, la Comisión de Gobierno se constituye por el Presidente y los Consejeros de Cuentas y Presidentes de Sección, tiene facultades para establecer el régimen de trabajo del personal; en cambio en la ASF el Auditor Superior es el encargado de expedir la política de remuneraciones, prestaciones y estímulos del personal de confianza.

En la ASF no se establece en la LFSRCF sino en el artículo 14, fracción XXV del Reglamento Interior, que otorga al Titular de la Unidad General de Administración la facultad de ordenar la aplicación de las sanciones que procedan en el desempeño de sus funciones a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, determinadas por la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados o cualquier otra autoridad competente.

En la ASF el titular se auxilia de los Auditores Especiales de Cumplimiento Financiero, de Desempeño, de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control, y del Gasto Federalizado los cuales tienen, entre otras, las atribuciones de proponer al titular de la ASF las auditorías que integrarán el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública, así como sus modificaciones y coordinar la planeación, programación y ejecución de los programas aprobados; las actividades de las direcciones generales y unidades administrativas a su cargo, y la elaboración de los análisis temáticos que sirvan de insumos para la preparación del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública.

La ASF no cuenta con facultades de enjuiciamiento ni cuenta dentro de su estructura orgánica con Fiscalía como el Tribunal de Cuentas. En el artículo 2º del Reglamento Interior de la ASF, se establece que para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Auditoría Superior

de la Federación cuenta con la Unidad General de Administración, que es la Unidad administrativa con facultades en lo relativo al régimen interior de la ASF.

## **9.2 Titular**

### **9.2.1 Designación**

En ambas EFS interviene en la designación el Poder Legislativo, en España los Consejeros de Cuentas son designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, el Presidente del TCu se propone por el Tribunal en pleno y se nombra por el Rey. En México el titular de la ASF se designa por la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

### **9.2.2 Duración del cargo**

Los Consejeros de Cuentas se eligen por un período de nueve años, el titular de la ASF por ocho años puede ser nombrado nuevamente por una sola vez.

En España, son independientes e inamovibles en México se remueven sólo por causa grave, con la misma votación requerida para su nombramiento.

### **9.2.3 Titulación académica**

En España los Consejeros de Cuentas se nombran entre Censores del Tribunal de Cuentas, Censores Jurados de Cuentas, Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad y funcionarios públicos pertenecientes a Cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación académica superior, Abogados, Economistas y Profesores Mercantiles, todos ellos de reconocida competencia.



En México, debe contar con título de antigüedad mínima de diez años, y cédula profesional de contador público, licenciado en derecho o abogado, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título profesional relacionado con las actividades de fiscalización.

#### **9.2.4 Ejercicio Profesional**

La experiencia que se requiere para ocupar el cargo de Consejero de Cuentas es de 15 años, en tanto para el titular de la ASF es de 10 años.

#### **9.2.5 Requisitos adicionales**

En la ASF se requiere además haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.

#### **9.2.6 Impedimentos**

Tanto la EFS de España como México prohíben ocupar el cargo de Consejeros de Cuentas o de titular de la ASF a quien ostente la condición de Senador o Diputado, en el caso de España antes de tomar posesión, se obliga a renunciar a su escaño.

En España, los miembros del TCu estarán sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidades y prohibiciones establecidas para los Jueces en la Ley Orgánica del Poder Judicial; no podrán ser designados Consejeros de Cuentas las autoridades o funcionarios que en los dos años anteriores tuvieron a su cargo la gestión, inspección o intervención de los ingresos y gastos del sector público; los Presidentes, Directores y miembros de los Consejos de Administración de los Organismos autónomos y Sociedades integrados en el sector público, los

particulares que, excepcionalmente, administren, recauden o custodien fondos o valores públicos; los perceptores de las subvenciones con cargo a fondos públicos, así como cualquiera otra persona que tenga la condición de cuentadante ante el Tribunal de Cuentas.

En México, el titular de la ASF 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; debe gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena; no haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni dirigente de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular durante el año previo al día de su nombramiento, y no haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado.

### **9.2.7 Responsabilidades de los titulares**

En la EFS de España la responsabilidad civil o criminal en que puedan incurrir los miembros del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones se exige ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo. En tanto que en el caso del titular de la ASF la responsabilidad civil se sigue ante los tribunales del Poder Judicial y la responsabilidad penal, se ventila en primer orden ante el Ministerio Público quien realiza la averiguación previa (integración del cuerpo del delito y la probable responsabilidad) y posteriormente se sigue el proceso penal ante el juez que corresponda del Poder Judicial.

En la EFS de España la responsabilidad disciplinaria del Presidente del Tribunal y de los Consejeros de Cuentas se deduce conforme establezca la Ley de funcionamiento del Tribunal; la cual señala como causa adicional de cese del Presidente y los Consejeros de Cuentas el haber incurrido en responsabilidad disciplinaria, que se produce por incumplimiento grave de los deberes del cargo o por haber sido declarados, en virtud de Sentencia firme, responsables civilmente por dolo o condenados por delito doloso. Tratándose de la EFS de México la responsabilidad administrativa se sujeta a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados es la encargada de aplicar las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en el marco jurídico.

En el TCuel Presidente y los Consejeros de Cuentas no podrán ser removidos de sus cargos sino por agotamiento de su mandato, renuncia aceptada por las Cortes Generales, incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de los deberes de su cargo. En la ASF se establece en la LFSRCF, como atribuciones de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados presentar a dicha Cámara la solicitud de remoción del Auditor Superior en términos de lo dispuesto por el cuarto párrafo del artículo 79 constitucional, quien dictamina sobre la existencia de los motivos de la remoción, otorgándole el derecho de audiencia al afectado. Asimismo, se establece que se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

En el TCu el personal a su servicio está integrado por funcionarios con titulación adecuada, el artículo 37 de la LOTC establece que están sujetos al régimen general de la Función Pública y a sus incompatibilidades, y que su desempeño es incompatible con cualquier otra función, destino o cargo, así como con el ejercicio profesional y con la intervención en actividades industriales, mercantiles o profesionales, incluso las consultivas y las de asesoramiento, siempre que perjudiquen la imparcialidad o independencia profesional del funcionario, o

guarden relación con Entidades que, no integrando el sector público utilicen fondos públicos.

En la LFTC en el artículo 2., inciso b) se señalan como facultades del Presidente del TCu la de convocar pruebas selectivas para cubrir las vacantes existentes en los Cuerpos del Tribunal o en el personal laboral, de acuerdo con la oferta de empleo aprobada por el Pleno; designar los miembros de los Tribunales calificadores previa propuesta de la Comisión de Gobierno, e instar la convocatoria de los procedimientos para la provisión de los puestos de trabajo correspondientes a funcionarios al servicio del propio Tribunal.

En la LFSRCF se establece que la ASF cuenta con un servicio fiscalizador de carrera, que implica que la contratación del personal se realice mediante concurso público y que se cumpla con diversos requisitos como título, experiencia profesional, entre otros; además, se señala que se sujetan a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y a las demás disposiciones legales aplicables.

### **9.3 Acciones Derivadas de la Fiscalización Superior**

La auditoría no es un procedimiento orientado exclusivamente a la aplicación de sanciones; se trata más bien de proporcionar a los organismos auditados información clara, fidedigna y objetiva acerca de su actuación, con el fin de que corrijan errores, prevean áreas de riesgo, evalúen la posibilidad de introducir cambios en los procesos para hacerlos más eficientes y detecten áreas donde sea factible un mejor desenvolvimiento.

El resultado de las auditorías que lleva a cabo la ASF adquiere diversas formas: la constatación del cumplimiento eficaz, eficiente y económico de los mandatos de los entes auditados, la definición de áreas de oportunidad para mejorar la gestión pública, la detección de errores en el registro de las operaciones que se llevan a

cabo, o la existencia de desviaciones o irregularidades. Esta última vertiente acarrea consecuencias para el ente auditado.

Cuando se generan observaciones como resultado de la fiscalización superior, las entidades fiscalizadas pueden solventarlas durante el desarrollo de las auditorías o al término de éstas, reintegrando los recursos empleados incorrectamente al erario federal, al patrimonio de la institución, o al fondo federal correspondiente, dependiendo el caso. Esto se conoce como recuperación.

De no reintegrar los recursos o no aportar la documentación comprobatoria, la ASF está dotada de las atribuciones necesarias para llevar a cabo las siguientes acciones:

- a) La recomendación, que implica la propuesta de sugerencias de carácter preventivo para mejorar la gestión gubernamental.
- b) Cuando se presume un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, se emite un pliego de observaciones, en el que se detallan las observaciones de carácter económico a las que haya lugar, y su costo en dinero.
- c) Responsabilidad resarcitoria, que es la acción que ejercen las EFS para exigir la indemnización de los daños y perjuicios causados a los caudales y efectos públicos o a la hacienda pública se denomina en España responsabilidad contable.

En el TCu y la ASF los tipos de responsabilidad son directa, solidaria y subsidiaria; en el TCu se señala que la responsabilidad directa siempre será solidaria.

#### **9.4 Responsabilidades Derivadas de la Revisión**

En la ASF la LFSRCF distingue la responsabilidad directa de la solidaria. la directa se constituye a los servidores públicos o a los particulares, personas físicas o

morales, que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado; la responsabilidad solidaria se determina a los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado con los servidores públicos y originado una responsabilidad resarcitoria.

La responsabilidad subsidiaria se determina al servidor público jerárquicamente inmediato al directo que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

En el TCulas responsabilidades, tanto directas como subsidiarias, se transmiten a los causahabientes de los responsables por la aceptación expresa o tácita de la herencia, pero sólo en la cuantía a que ascienda el importe líquido de la misma, lo cual no corre en la ASF de México en donde la responsabilidad no se transmite a los herederos.

En el caso de la ASF existe adicionalmente la posibilidad de abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando las causas de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni exista dolo, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de 2000 mil veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal.

En la LFSRCF no se establecen como causas de excepción a la responsabilidad subsidiaria la relativa a probar que el presunto responsable no pudo cumplir las obligaciones, cuya omisión es causa de aquélla, con los medios personales y materiales que tuviere a su disposición en el momento de producirse los hechos ni la referente a la imposibilidad material para el cumplimiento de tales obligaciones, cuando el esfuerzo que hubiera de exigirse al funcionario para ello resultara desproporcionado por el correspondiente a la naturaleza de su cargo; sin embargo, se admiten como prueba en el procedimiento.

Por lo que hace a España, hemos mencionado que el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de fondos públicos, siempre que se haya producido un menoscabo o perjuicio en los mismos.

#### **9.4.1 Responsable Directo**

En el TCu son responsables directos quienes hayan ejecutado, forzado o inducido a ejecutar o cooperado en la comisión de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución. En la ASF son los servidores públicos o los particulares, personas físicas o morales, que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado.

En el TCu la LOTC establece que toda persona sujeta a obligación de rendir, justificar, intervenir o aprobar cuentas que dejare de hacerlo en el plazo marcado o lo hiciere con graves defectos o no solventara sus reparos, será compelido a ello mediante requerimiento conminatorio del Tribunal de Cuentas. En caso de que el requerimiento no fuere atendido en el plazo señalado el TCu puede formar oficio de la cuenta retrasada a costa del moroso, siempre que existieran los elementos suficientes para realizarlo sin su cooperación; puede imponer multas coercitivas en la cuantía que legalmente se establezca, o proponer a quien corresponda para la suspensión, la destitución, el cese o la separación del servicio de la autoridad, funcionario o persona responsable.

La ASF cuando detecta irregularidades que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública, formula una acción denominada pliego de observaciones, en ellos se determina la cantidad líquida de la presunta responsabilidad de los infractores y les otorga un plazo de 30 días hábiles y solicita al órgano interno de control de los auditados el inicio de un procedimiento disciplinario, no propone

directamente la destitución, el cese o separación del servicio del servidor público responsable; ni menos aún en el orden jurídico mexicano se tipifica delito de desobediencia por requerimientos de la ASF, a diferencia de lo que ocurre en España.

La ASF puede presentar, ante el Ministerio Público, denuncias de hechos, que implican responsabilidad penal por presumirse la comisión de un delito cada una de las acciones se sigue en forma independiente ante la instancia que corresponda.

Tratándose del TCuLuis Vacas García señala debe resaltarse la sustantividad propia de la jurisdicción contable en relación con otras jurisdicciones. Así, tanto la LOTCu , como la LFTCu, introducen una importante excepción al clásico principio de prevalencia de la jurisdicción penal sobre los restantes órdenes jurisdiccionales, puesto que las mencionadas leyes determinan la preferencia de la jurisdicción contable sobre la penal en la determinación de la responsabilidad civil nacida de delitos como las malversaciones de caudales públicos, señalándose incluso que el Tribunal penal –que deberá abstenerse de conocer de la responsabilidad contable emanada de tales tipos penales– remitirá al TCu los antecedentes necesarios para que por éste se concrete el importe de los daños causados en los caudales o efectos públicos. Además, sostiene que las resoluciones dictadas por la Sala de Apelación del TCu son susceptibles, en determinados supuestos, de recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, lo que constituye una mayor judicialización de la función jurisdiccional del TCu y, por ende, una mayor cohesión de la jurisdicción contable con la estructura general del Poder Judicial.<sup>162</sup>

Cabe señalar, que cuando se presume un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, se emite un pliego de observaciones, en el que se detallan las observaciones de carácter económico a las que haya lugar, y su costo en dinero.

---

<sup>162</sup>VACAS GARCÍA-ALÓS, Luis. La judicialización del Tribunal de Cuentas y su dimensión constitucional, p. 24.



Cuando el pliego de observaciones no es atendido por el ente revisado, la ASF inicia un procedimiento llamado fincamiento de responsabilidad resarcitoria. Este proceso se dirige hacia la persona responsable, no a la entidad, e implica que sea el individuo quien indemnice al erario público, con sus propios recursos, por los daños o perjuicios ocasionados, a través de un monto monetario estimado.

#### **9.4.2 Responsables Subsidiarios**

En el TCu son quienes por negligencia o demora en el cumplimiento de obligaciones atribuidas de modo expreso por las Leyes o Reglamentos hayan dado ocasión directa o indirecta a que los caudales públicos resulten menoscabados o a que no pueda conseguirse el resarcimiento total o parcial del importe de las responsabilidades directas y solo procede la exigencia de dicha responsabilidad cuando no hayan podido hacerse efectivas las directas.

Lo anterior difiere en la ASF en donde la LFSRCF establece que es responsable subsidiario el servidor público jerárquicamente inmediato al responsable directo que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia y además en que esta responsabilidad es exigible, aun cuando no se haga efectiva la responsabilidad directa. La ASF debe actuar considerando los ordenamientos que rigen su actuación.

#### **9.5 Iniciativa para Impulsar la Función Fiscalizadora**

Tanto en la EFS de España como en la de México la iniciativa para impulsar la función fiscalizadora le corresponde al TCu, a la ASF y a las Cortes Generales y a la Cámara de Diputados.

En España adicionalmente pueden realizarlo las Asambleas Legislativas u otros órganos representativos análogos que se constituyan en las Comunidades Autónomas.

En México, las solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, pueden ser consideradas por la ASF en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones. La sociedad civil, también aporta opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la ASF, así como de conductas irregulares cometidas por servidores públicos.

En el año 2015, el Director General de la Comisión Nacional del Agua fue video grabado por una persona usando un helicóptero del gobierno en una actividad privada y dicha video grabación fue circulada en a las redes sociales y motivó la renuncia del citado servidor público. Aunado también al cuestionamiento en la adjudicación de diversos contratos.

Otro caso es el que involucra al Director General de Petróleos Mexicanos en la adjudicación de diversos contratos a la empresa Odebrecht, que en otros países ha ocasionado la destitución de sus cargos a servidores públicos y en México aúnno se le inicia procedimiento de investigación y declara que las acusaciones no tienen pruebas.

Tanto en el TCu como en la ASF están legitimados para actuar ante la jurisdicción contable o en el procedimiento de responsabilidad resarcitoria quienes tienen interés directo en el asunto.

En el caso de España pueden ejercer toda clase de pretensiones ante el Tribunal las administraciones públicas. Además, es pública la acción para la exigencia de la responsabilidad contable en cualquiera de los procedimientos jurisdiccionales.

En la ASF no es pública la actuación del procedimiento de responsabilidad resarcitoria y solo a través del recurso de reconsideración las entidades fiscalizadas y, en su caso, los servidores públicos afectados adscritos a las mismas o los particulares, personas físicas o morales pueden impugnar las sanciones y demás resoluciones que emita la ASF.

Tanto en España como en México los funcionarios y el personal al servicio de las entidades pueden comparecer por sí mismos y asumir su defensa.

En el TCu la representación y defensa del Estado y de sus Organismos corresponde a los Abogados del Estado. La de las Comunidades Autónomas, provincias y municipios a sus propios Letrados, a los Abogados que designen o a los Abogados del Estado.

En la ASF se señala en la LFSRCF que los presuntos responsables pueden acudir con abogado o persona de confianza. En España las resoluciones del TCu son susceptibles del recurso de casación y revisión ante el Tribunal Supremo.

En México no se establece claramente en la LFSRCF; sin embargo, sus resoluciones son materia de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## **9.6 Comisiones Legislativas que se Coordinan con las EFS**

Las EFS de España y México tienen constituidas Comisiones para coordinar las relaciones entre éstas con las Cortes Generales y la Cámara de Diputados, respectivamente.

El TCu se coordina con la Comisión Mixta de Ambas Cámaras y la ASF con la Comisión de Vigilancia.

Es importante señalar que la Comisión de Vigilancia evalúa el desempeño de la ASF, para ello, le solicita informes sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización, lo que no se realiza en el TCu.

Entre las funciones de la Comisión que deben destacarse, porque indican la dependencia que guarda la ASF de la Cámara y hacen cuestionable su autonomía técnica y de gestión, se encuentran la evaluar el cumplimiento del programa estratégico y anual de actividades de la ASF; Conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación; evaluar el desempeño de la ASF respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías y proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión.

La evaluación del desempeño tiene por objeto conocer si la ASF cumple con las atribuciones que le corresponden y un aspecto importante que comentaremos específicamente en el trabajo *“el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora en la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas, en los resultados de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto, y en la administración de los recursos públicos federales que ejerzan”*.

Derivado de la evaluación del desempeño la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados presenta directamente a la ASF un informe que contenga las observaciones y las recomendaciones. La Comisión de Vigilancia de la ASF tiene adscrita a la Unidad de Evaluación y Control encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la ASF, la cual tiene atribuciones para aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas.

Dicha Unidad puede practicar, por sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de metas e indicadores de la ASF, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta con base en el

programa anual de trabajo que aprueba la Comisión; recibe denuncias; finca responsabilidades; presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la ASF y lleva el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la ASF.

La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados recibe peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales pueden ser consideradas por la ASF en el programa anual de auditorías.

### **9.7 La reforma necesaria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Los actuales son tiempos de cambio, ello conlleva realizar modificaciones a las normas jurídicas que permitan que el gobierno mexicano cumpla con eficacia sus atribuciones y ejerza debidamente el gasto público. Por ello se propone una reforma constitucional, específicamente al artículo 79, que regula el funcionamiento de la entidad de fiscalización superior en México. Resulta innecesario reiterar los argumentos para la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de fiscalización, así como la necesaria modificación de la naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación por un Tribunal de Cuentas.

Derivado del análisis expuesto en líneas anteriores, se propone modificar la naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación por un Tribunal de Cuentas, con lo cual no solo tendrá facultades de fiscalización, sino de enjuiciamiento, toda vez que requiere una modificación sustancial de su diseño actual para transformarse en un órgano jurisdiccional.

La modificación al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer el Tribunal de Cuentas con facultades de fiscalización

y de enjuiciamiento en materia de responsabilidad resarcitoria, deberá prever que será único en su orden, abarcando su jurisdicción, que tiene el carácter de necesaria, exclusiva, plena e improrrogable, a todo el territorio nacional en los términos que disponga la ley.

Por otra parte, se propone adoptar el modelo de la Entidad de Fiscalización Superior de España que cuenta con atribuciones para fiscalizar los gastos electorales y la actividad económico-financiera de los partidos políticos, en México, la Auditoría Superior no cuenta con dichas facultad, ya que las mismas se confieren al Instituto Nacional Electoral. La organización de las elecciones es muy costosa y cuantiosos los recursos que se otorgan a los partidos políticos; no existe una razón jurídica para excluir a la ASF de la fiscalización de los gastos electorales, toda vez que se trata de recursos públicos. Por lo cual se requiere limitar las facultades del Instituto Nacional Electoral a la organización de las elecciones y otorgarle al nuevo Tribunal de Cuentas la facultad de revisar los gastos electorales y la actividad económico-financiera de los partidos políticos.

La CNDH sería coadyuvante en materia de supervisión de la actividad de la administración, puede detectar violaciones a derechos humanos derivados del ejercicio indebido del servicio público, de actos u omisiones reiterados de autoridades que no cumplen las leyes que regulan su actuación, lo cual impacta en el ejercicio del gasto público.

Por ello, se propone que México adopte el modelo español y otorgue a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la facultad de supervisar o fiscalizar la actividad de la administración. Para ello se requiere una reforma constitucional en la que se plasme expresamente dicha atribución y señalar la obligación de la CNDH de proporcionar a la ASF información y documentación que permita a la ASF la práctica de auditorías o revisiones a rubros específicos.

Este sendero considera por una parte la reforma a la Constitución federal, así como para consagrar la potestad de las entidades federativas de instaurar una justicia propia, tratándose de las entidades fiscalizadoras de recursos estatales, describiendo los presupuestos e instrumentos mínimos a valorar e implementar un sistema de control tipo para todos los estados del país





## CONCLUSIONES

- 1 Actualmente, existe un malestar ciudadano respecto de todas las acciones de los gobernantes y peor aún se percibe también que los problemas son ocasionados por el gobierno y que no hay sanción para aquellos que incumplen sus responsabilidades como servidores públicos.

No obstante, la diversidad de capacidades, desempeño y habilidades en el grupo de servidores públicos, se condena en general a quien sirve en el estado. Tal vez existan razones para pensar así, pero las soluciones a los problemas de nuestra sociedad no pueden partir de ese resentimiento, ni reducirse a una causa única. El primer paso, y quizá el más importante, es darse cuenta que el gobierno y quienes ahí laboran están inscritos en un sistema mucho más complejo que abarca la totalidad de los sectores y ámbitos de la vida en nuestro país. En dicho sistema, la dimensión económica, política y social se norman por decisiones que privilegian, la mayor parte de las veces, lo particular sobre lo colectivo, y ello es lo que se debe combatir.

- 2 Tanto el TCu como la ASF, sus atribuciones tienen rango Constitucional, cuentan con leyes orgánicas que regulan su organización interna y funcionamiento, gozan de autonomía técnica y de gestión para la revisión de las cuentas, ejercen un control externo o posterior y pueden revisar a toda recipiendario de recursos públicos, sea cualquier ente del Sector Público o particulares. Ambas están vinculadas al Poder Legislativo, la ASF, es el órgano técnico de la Cámara de Diputados y el TCu de España depende directamente de las Cortes Generales. Asimismo están obligadas a presentar Informes de los resultados de su evaluación.

A diferencia de México en donde la ASF sólo ejerce funciones fiscalizadoras, el TCu tiene una doble naturaleza, la fiscalizadora y la jurisdiccional. México, también tiene facultades para determinar responsabilidades de carácter resarcitorio, aun cuando no las haga efectivas directamente. Se distingue el caso de México con el de España en que la Entidad Fiscalizadora es un órgano unipersonal y el TCu es un órgano colegiado integrado por 12 Magistrados. Asimismo en que en la designación del titular de la Entidad Fiscalizadora solo interviene la Cámara de Diputados y en España todo el poder Legislativo (Diputados y Senadores), así como el Jefe de Estado (El Rey designa al Presidente).

A diferencia de la ASF de México, el TCu tiene facultades para solicitar información a las instituciones de crédito respecto de saldos y movimientos de cuentas en que se ingresen únicamente cuotas en concepto de afiliación. Con la excepción de datos que permitan identificar a personas físicas afiliadas a los partidos políticos.

La Entidad de Fiscalización Superior de España cuenta con atribuciones para fiscalizar los gastos electorales y la actividad económico-financiera de los partidos políticos, ésta última atribución se distingue del caso de México, en donde la Auditoría Superior no cuenta con dichas facultades, ya que las mismas se confieren al Instituto Nacional Electoral; sin embargo, si puede revisar la gestión financiera de dicho Instituto. En México, la organización de las elecciones es muy costosa; no existe una razón jurídica para excluir a la ASF de la fiscalización de los gastos electorales, toda vez que se trata de recursos públicos.

Este modelo debe adoptarse en México, en virtud de que al ser gasto público el que ejercen los partidos políticos debe comprenderse detalladamente en la cuenta pública y fiscalizarse por la ASF. Si la Cámara de Diputados tiene las facultades para revisar la cuenta pública, misma que

comprende el ingreso y gasto, no hay razón alguna para que el organismo encargado de la organización de las elecciones cuente con facultades de fiscalización, cuya naturaleza le corresponde a los representantes de los ciudadanos, es decir, al órgano técnico encargado específicamente de la fiscalización superior.

Para tal efecto, debe reformarse la Constitución Política de los Estados para limitar las facultades del Instituto Nacional Electoral a la organización de las elecciones. Asimismo, la reforma debe precisar la facultad de la entidad de fiscalización superior para revisar los gastos electorales y la actividad económico-financiera de los partidos políticos.

- 3 EL TCu de España publica los resultados de la revisión en el Boletín Oficial del Estado, lo cual permite que mayor población conozca los resultados de la gestión financiera, situación que no ocurre en México. Es necesario que las Entidades Fiscalizadoras de España y México diseñen un informe especial para los ciudadanos, que incluya a grandes rasgos los resultados de la fiscalización, señalando específicamente el ente auditado, número total de observaciones, el monto que involucra, descripción de la irregularidad, la disposición legal infringida, la acción emprendida y precisar si se promovió o inició algún procedimiento de responsabilidades o denuncia penal. Lo anterior haría más accesibles los resultados de la fiscalización a la población en general, y de alguna forma se generará confianza en la institución de fiscalización superior.
- 4 El Gobierno Federal de México otorga a las entidades federativas diversos recursos por concepto de participaciones; sin embargo, en el momento en que transfiere los recursos los registra como ejercidos, lo cual limita la fiscalización que ejerce la ASF, quien solo supervisa que exista la comprobación de la transferencia a entidades federativas, sin que revise el destino que las entidades federativas deben hacer al ejercicio del gasto y

las entidades fiscalizadores de los Estados no fiscalizan porque la naturaleza de los recursos es federal, es decir, ningún órgano fiscaliza el destino de las participaciones federales, lamentable porque el ejercicio de las participaciones se realiza a discreción del gobernador sin que se garantice que se aplican en programas que beneficien a la población. Por ello, deben modificarse las leyes que rigen la actuación de los entes de fiscalización de las entidades federativas y vigilar el destino de los recursos por concepto de participaciones federales.

En el caso específico de la ASF debe promover la revelación contable detallada en la Cuenta Pública Federal, del uso de los fondos y programas del Gasto Federalizado ya que se reporta como ejercido el total asignado debido a que, de acuerdo con los criterios de contabilidad gubernamental considerados, una vez entregados los recursos a los gobiernos de las entidades federativas se consideran devengados, pagados y ejercidos en cuanto hace a la Federación; sin embargo, la situación de los recursos en relación con su ejercicio efectivo por las entidades federativas y municipios no se refleja en ese documento y se desconoce este aspecto hasta que, en el mejor de los casos, se publica la Cuenta Pública de la entidad correspondiente. Ello implica la modificación de la normativa de la integración de la Cuenta Pública Federal, a fin de que el registro de los recursos se apege a los momentos contables de su aplicación, y se reporte el estado real de la aplicación de los recursos federales transferidos al cierre del ejercicio; es decir, como comprometidos, devengados, pagados o ejercidos en la Cuenta Pública Federal.

- 5 La reforma constitucional denominada anticorrupción, limitó las facultades de la ASF, ahora que se concretarán a la fiscalización del ejercicio del gasto. Por el contrario, fortaleció al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como a la Procuraduría General de la República, quienes serán organismos constitucionalmente autónomos; ello implica, que

no dependen de ninguno de los tres poderes, su creación se regula constitucionalmente, cuentan con una ley que regula su actuación, tienen autonomía técnica y de gestión, así como personalidad jurídica y patrimonio propio. Pese a que será mucho más costoso para los mexicanos la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como organismo constitucionalmente autónomo, que debe contar con una asignación presupuestal mayor. Lo que se debe reformar es la naturaleza de la ASF bien, para dotarla de facultades de Tribunal; por ello, debe modificarse el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer el Tribunal de Cuentas con facultades de fiscalización y de enjuiciamiento en materia de responsabilidad resarcitoria, único en su orden, abarcando su jurisdicción, que tiene el carácter de necesaria, exclusiva, plena e improrrogable, a todo el territorio nacional en los términos que disponga la ley.

Lo anterior, en virtud de que la reforma fue insuficiente, toda vez que la ASF tendrá menos atribuciones ya que no determinará los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, ahora lo hará el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que será un nuevo organismo constitucional autónomo; sin embargo, quien hará efectivos los créditos fiscales será el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es decir, que se deja en manos del Ejecutivo una acción derivada de la fiscalización, el cual no debe intervenir de ninguna forma en las acciones derivadas de la fiscalización.

- 6 En México debe analizarse la conveniencia de la creación de mayor número de organismos constitucionalmente autónomos, que cuentan con una gran asignación de recursos en el presupuesto de egresos. Tal vez sea mejor limitar las facultades del Ejecutivo y que se involucre a los tres poderes en su actuación, toda vez que su creación implica, la asignación específica de

presupuesto y no obstante que rinden cuentas de su gestión mucho se ha cuestionado acerca de la discrecionalidad en el ejercicio del gasto de los autónomos.

- 7 Para solucionar la problemática actual en la atención de las recomendaciones, en las cuales el auditado presenta al fiscalizador información del inicio del procedimiento disciplinario, y basta con ello para que se considere suficiente para su solventación; es decir, con ello la recomendación se tendrá como atendida, aun cuando, en muchos casos, el auditado no continúe el procedimiento de responsabilidades o bien no aplique sanción alguna, es necesario establecer indicadores que permitan medir los procedimientos iniciados, las sanciones aplicadas y la recurrencia de las irregularidades.
  
- 8 Es necesario establecer un sistema de indicadores, de los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales como consecuencia de las acciones de fiscalización de la ASF, sería importante que para esta medición se elaborarán indicadores que midan periodos, <<mes, trimestre, semestre y año>> que permitan analizar la efectividad de la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, incluso comparar los montos resarcidos por la ASF al actuar sin la intervención del Tribunal y no sólo sea un análisis de datos que no se comparan con otros periodos. Lo lamentable de ello es el tiempo que implica para evaluar la actuación del nuevo Tribunal, ya que se necesita analizar la tendencia de la actuación, los resultados de las comparaciones, etc., un mínimo de cinco años, para determinar la efectividad del nuevo órgano y todo en perjuicio de los recursos de los mexicanos. Cuando era suficiente cambiar la naturaleza jurídica de la ASF por un Tribunal de Cuentas, que operaría con menos recursos públicos y que dada su experiencia en la labor de fiscalización sería más eficaz, porque aun falta el superar la curva de aprendizaje de los

términos de fiscalización, leyes y reglamentos aplicables para el nuevo personal del tribunal.

- 9 Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben emitir un dictamen único respecto a la razonabilidad de las cifras contables incluidas en las Cuentas, en el que se emita una opinión técnica respecto a la forma y alcance en las que están expresados los datos contenidos en la Cuentas. Además, deben presentar en sus informes un análisis de los riesgos de la gestión pública que se identifiquen como consecuencia de la fiscalización practicada y comunicarlos de manera clara a los entes auditados, con el fin de generar un mapa en donde se tengan identificadas las áreas potencialmente vulnerables dentro del sector público, dar un seguimiento y en su caso tomar las medidas que sean necesarias.
- 10 Resulta necesario que la ASF de México incorpore como el TCu en su fiscalización el cumplimiento a los principios de sostenibilidad ambiental y la igualdad de género, este último principio ya se encuentra contenido de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; sin embargo no existe un apartado específico en el Informe que derivado de la fiscalización emite la ASF.
- 11 Consideramos importante que el TCu incluya dentro de sus actividades la práctica de auditorías al desempeño, con el objeto de conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, y si ejercieron los recursos de acuerdo con la normatividad y el fin para el cual les fueron asignados. Los criterios de evaluación utilizados son la eficacia, eficiencia y economía, así como la calidad de los bienes y servicios, la satisfacción del ciudadano y el comportamiento de los actores, cuando ello resulte procedente, además le permitiría medir el impacto social de la gestión pública y comparar lo propuesto con lo alcanzado, así como identificar las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

- 12 Adicionalmente a los órganos de fiscalización, es necesario contar con las Comisiones de Derechos Humanos que señalen las fallas y arbitrariedades que surgen en las instituciones del gobierno, para que corrijan su actuación y respeten el Estado de Derecho y con ello, los derechos fundamentales de los mexicanos. Lo cual si ocurre en el caso de España, donde el Defensor del Pueblo por mandato constitucional es un alto comisionado de las Cortes Generales, cuya tarea es supervisar o fiscalizar la actividad de la administración en nombre del Parlamento y dando cuenta al mismo; es decir, coadyuva a señalar las fallas de los gobiernos. Es precisamente la figura del Ombudsman o defensor del pueblo, representado en el caso de México, en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, donde debe encontrarse el mecanismo de control de la legalidad y eficiencia de los órganos de gobierno del Estado mexicano, que redunde en un respeto a los derechos humanos.

Con reglas claras y transparentes y un eficaz cumplimiento de la ley, se impedirá la corrupción del poder y se asegurará el funcionamiento de la democracia, como una forma de vida que verdaderamente busque un continuo mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de los mexicanos. Los presidentes de las Comisiones de Derechos Humanos son unos auténticos defensores del pueblo y constituyen un resorte fundamental en la lucha contra la impunidad, la corrupción y la ilegalidad.

Por ello, México debe adoptar el modelo español y otorgar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la facultad de supervisar o fiscalizar la actividad de la administración. Para ello se requiere una reforma constitucional en la que se plasme expresamente dicha atribución y se establezca la obligación de la CNDH de proporcionar a la ASF información



y documentación que permita a la ASF la práctica de auditorías o revisiones a rubros específicos.

- 13 Es muy importante que los resultados de la fiscalización se plasmen en esquemas de apertura de información, participación ciudadana, fortalecimiento del control al interior de las instituciones públicas, evaluación y fiscalización, dado que se está ante la posibilidad de impulsar, desde bases más saneadas, el desarrollo de la sociedad en áreas estratégicas. Ello dará pauta para recuperar la confianza ciudadana en las acciones del gobierno.

También es necesario, incluir a la eficacia, eficiencia y economía como elementos capitales en la gestión de los recursos públicos. Estos cambios deben hacerse patentes ante la percepción del ciudadano para que signifiquen un verdadero cambio cultural respecto a los asuntos públicos.

La fiscalización, el acceso a la información, la evaluación presupuestal y de programas, los sistema de archivos y la contabilidad gubernamental deben interactuar de manera eficiente y efectiva, con el fin de que la gestión pública se enfoque a asignar, de la manera más atinada, los recursos financieros, humanos y tecnológicos disponibles para llevar a cabo acciones de impacto social que representen una diferencia real en la vida de los ciudadanos. Necesitamos un Estado que garantice el acceso a la información, la transparencia y el derecho a la rendición de cuentas lo que por supuesto incide en el respeto de los derechos humanos, los cuales se fortalecerán si contamos con una hacienda pública sana, si las autoridades que ejercen el presupuesto público se apegan a los principios de legalidad, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos y éstos se destinan a los fines para los que fueron autorizados.

- 14 Aún hay que avanzar mucho en materia de fiscalización superior, es lamentable que en México todavía los Congresos de algunas entidades federativas cuentan con facultades para autorizar a las entidades fiscalizadoras que expidan finiquitos a los entes fiscalizados, así como para aprobar o no la cuenta pública, lo cual implica que las acciones derivadas de la revisión de la cuenta pública no se ejercen oportunamente y en consecuencia prescriban las acciones legales.

Existen casos como Nuevo León en donde el Congreso al día de hoy no ha dictaminado cuentas públicas desde 2008, debiera reformarse el marco de actuación de la entidad de fiscalización superior y, en su caso, sancionar a los diputados que omitieron pronunciarse respecto a la revisión de la cuenta pública.

- 15 Debe evaluarse la permanencia de la Unidad de Evaluación y Control de la ASF que es una Unidad Administrativa de la Cámara de Diputados que depende de la Comisión de Vigilancia de la ASF, la cual vigila el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la (ASF). Se conoce muy poco de la existencia y labor que realiza la UEC, además como figura jurídica no encuentra semejanza en el derecho comparado; sin embargo, le cuesta a los mexicanos aproximadamente 86 millones de pesos al año. En España, dicha función no la realizan las Cortes Generales. La evaluación de la efectividad de la fiscalización debe realizarse a través de indicadores específicos y con la intervención de los ciudadanos, es la población la que debe tener mayor injerencia y conocimiento de sus resultados. Para ello, los informes deben ser accesibles y comprensibles.
- 16 La ASF debe imitar el ejemplo del TCu de proponer directamente la destitución, el cese o separación del servicio del servidor público responsable y tipificar como delito la desobediencia por requerimientos de

la ASF. Los servidores públicos deben rendir cuentas, no obstaculizar la fiscalización. Por ello, el que incumpla la obligación de informar debe ser castigado, además de tipificar dicha conducta como delito para inhibir la recurrencia de estas conductas que, si se llegaran a sancionar, sería meramente en el ámbito administrativo. También considerando el principio de publicidad, debe adoptarse el modelo del TCu de hacer pública la acción para la exigencia de la responsabilidad resarcitoria.

- 17 Se propone realizar cambios fondo y radicales en el modelo de fiscalización de México. Cambios que rescaten los avances realizados en materia de fiscalización pero que promuevan la creación de una nueva entidad de fiscalización superior. La propuesta consiste en crear un Tribunal Federal de Cuentas, con facultades jurisdiccionales y mayores atribuciones en materia de fiscalización. Ello permitirá corregir deficiencias optimizar recursos (al evitar que se dupliquen las funciones de fiscalización) y satisfacer la demanda ciudadana de una actuación transparente, responsable, legal y ética del gobierno y de los servidores públicos en una lucha permanente contra la corrupción. Además de evaluar la efectividad y calidad de las políticas públicas de acuerdo con sus resultados.

El Tribunal Federal de Cuentas, tendrá constitucionalmente, todas facultades de control previo y preventivo, hasta el concomitante y posterior de los actos administrativos y sobre la fusión jurisdiccional en sede administrativa sobre todo hecho o acto de los servidores públicos que produzca un daño al patrimonio público.

EL TFC tendrá además de la función fiscalizadora respecto de la actividad económica y financiera del gobierno, la jurisdiccional o de enjuiciamiento de la responsabilidad contable.

- 18 Se propone, la participación ciudadana en las actividades del tribunal, que cuente con facultades para solicitar auditorías a rubros específicos y observe la labor del Tribunal, ya que las resoluciones deben ser públicas. Además el Tribunal Federal de Cuentas debe elaborar un informe ejecutivo sobre los resultados relevantes de la fiscalización y que se publique en la página web de las entidades fiscalizadores superiores, con objeto de que la población conozca su actividad.

## **Bibliografía**

ACKERMAN, John M, Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del estado mexicano, en la autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, México: IJ-UNAM, 2009.

ACKERMAN, John, *Social accountability for the public sector*, A Conceptual Discussion, Washington D.C. The World Bank, 2005.

AGUILAR CAVALLO, Gonzalo. Derechos fundamentales-derechos humanos. ¿Una distinción válida en el siglo XXI?. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enero- Abril 2010.

ALONSO DE ANTONIO. Ángel Luís. “El control parlamentario de la política exterior en la Constitución española de 1978”, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Diez años de desarrollo constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Don Luís Sánchez Agesta, Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, No. 15, 1989.

ALZAGA VILLAAMIL, ÓSCAR, "COMENTARIOS A LAS LEYES POLÍTICAS: CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978", Madrid: REVISTA DE DERECHO PÚBLICO, T. VI, 1978.

ALLUÉBUIZA, Alfredo, *El Parlamento Europeo: Poder y democracia en las Comunidades Europeas*, Valladolid, 1990.

ARAGÓN, Manuel, *Constitución, Democracia y Control*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

ARAGÓN REYES, Manuel, *Gobierno y Cortes*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1994.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, *Las fuentes del derecho*, Madrid: Tecnos, 1992.

BARRENECHEA DE CASTRO, Juan José, "El Tribunal de Cuentas ante el Futuro: en el XX aniversario de la Ley Orgánica", Madrid: *Revista Española de Control Externo*, Vol. 4, núm.12, 2002

BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Roque Depalma Editor, 5ta. Edición, 1966.

BIGLINO CAMPOS, Paloma, "Parlamento, presupuesto y Tribunal de Cuentas", Madrid: UNED, en *Revista de derecho político*, núm. 37, 1996.

CABALLERO, María Luisa y FERRÁN, Jorge "Una aproximación a las responsabilidades derivadas de la obligación legal de rendir las cuentas generales en la Administración Local", Madrid: *Revista Española de Control Externo*, Vol, XIII, No. 38, 2011.

CABANELLAS, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Buenos Aires, Argentina: Editorial Depalma, Ediciones Arayo, 1953.

CARBONELL, José y GUTIÉRREZ, Rodrigo, *Enciclopedia jurídica Mexicana*, IIJ: UNAM. Porrúa. México. Tomo III. Voz. Democracia, 1983.

CASAR, María Amparo, Anatomía de la corrupción, México, IMCO, CIDE, 2015

CASTÁN TOBEÑAS, José, Los derechos del Hombre; Madrid: Reus, 1976.

COLMENERO, Ramón, "El Tribunal de Cuentas", en Saberes, Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales, Madrid: Universidad Alfonso X el Sabio, vol.4. 2006.

CRESPO, José Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Número 1. México: Auditoría Superior de la Federación, 2001.

CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del Derecho en México*, México: Oxford University Press, 1999.

CRUZ VILLALÓN, Pedro; PARDO FALCÓN, Javier, "Derechos fundamentales en la constitución española", México: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2000, núm. 97.

CUBILLO RODRÍGUEZ, Carlos. *La Jurisdicción del Tribunal de Cuentas*. Granada: Comares. 1999

CUENCA, Alfonso, "Poder Constituyente y Constitución en Cádiz", en Cuando las Cortes de Cádiz: panorama jurídico 1812: Jornada Conmemorativa del Bicentenario, México: UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

CHÁVEZ PRESA, Jorge, Derechos Humanos en "Los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales", México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2007.

DE VEGA BLANQUEZ, Pedro, "La Configuración Constitucional del Tribunal de Cuentas en España", *México: Cuestiones Constitucionales*, Número 1, Sección Artículos, 1999.

DE VICENTE MARTÍN, Ciriaco y otros, "Las Competencias del Tribunal de Cuentas en relación con el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y el principio de transparencia", *Revista Española de Control Externo*, Madrid, Vol, 9, No 25

DIEZ, Manuel María, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Plus Ultra, 1979.

DEUTSCH, Karl, *Política y gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

ESCUSOL BARRA, Eladio y Antonio del Cacho Frago. *Tribunal De Cuentas: Legislación Estatal y Autonómica Sobre La Fiscalización Económico-Financiera: Concordancias, Comentarios y Jurisprudencia*. Madrid: Colex. 1997.

España. Cortes Generales, *Ley Orgánica Del Tribunal De Cuentas: Trabajos Parlamentarios*. Vol. 13. Madrid: Cortes Generales. 1984.

España. Tribunal de Cuentas. Sala de Justicia. *Resoluciones de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas*. Madrid: Tribunal de Cuentas de España. 2012.



FAYA VIESCA, Jacinto. "Finanzas Públicas", México: Editorial Porrúa, S.A., 3ª Edición, 1996.

FARRANDO, Ismael y Martínez, Patricia, *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1996.

FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio Teoría de la Justicia y Derechos Humanos; Madrid: Editorial Debate, 1984.

FERNÁNDEZ PIRLA, José María, "El Tribunal de Cuentas en España", en Fernández Pirla, José María y Sala Sánchez, Pascual. *El Tribunal de Cuentas, ayer y hoy*, Madrid: Servicio de Publicaciones del Tribunal de España, 1987.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, España, Marcial Pons, 1997.

FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, *El control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios. Reforma Judicial*, México: Revista Mexicana de Justicia, [S.I.], jan. 2003.

FIX ZAMUDIO, Héctor, "Protección Jurídica de los Derechos Humanos", México: Estudios Comparativos, 1999.

GARCÍA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid: Tecnos, 1985.

GIBNEY, Mattew J. *La globalización de los derechos humanos*, Barcelona, Crítica, 2003.

GOMEZ, Yolanda, "El Tribunal de Cuentas", Madrid: *Revista de Derecho Político*, número 36, 1992.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, El tribunal de cuentas, el control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español, Madrid: UNED, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 2001.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, “Estado Constitucional y Protección Internacional” en Pasado, Presente y Futuro de los Derechos Humanos”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México: Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid: México.

GONZÁLEZ DOMÍNGUEZ, María del Refugio, Historia del Derecho Mexicano, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, María del Refugio, *Memoria del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

HAMILTON, Alexander, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

HERVÁS CUARTERO, Enrique. *Ley Orgánica del Tribunal De Cuentas*. Vol. 2. Madrid: Instituto Nacional de Prospectiva. 1980.

JACQUES MARITAIN: Los derechos del hombre y la Ley natural (Trad. Héctor F. Miri); Buenos Aires: Leviatán, 1970.

JUNCO ESTEBAN, María Alicia, El Derecho a la Información de la Penumbra a la Transparencia, México: Porrúa, 2003.

KELSEN, H., Compendio de teoría general del Estado, estudio preliminar de Luis RecasénsSiches, Barcelona: Blume, 1979.

LA PORTA SAN MIGUEL, Francisco Javier, *El derecho a la información y sus enemigos*, en Miguel Carbonell, coordinador, Problemas contemporáneos de la libertad de expresión, México, Porrúa/CNDH, 2004.

LANDA, César, “Teorías de los derechos fundamentales”, Cuestiones Constitucionales, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 2002.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México: Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, 1993.

LANZ CÁRDENAS, JOSÉ TRINIDAD, Marco jurídico y administrativo del control en la administración pública federal, México: *Revista de Administración Pública*, 57-58, 1984.

LINDE PANIAGUA. Enrique (Edit.). *Constitución y Tribunal Constitucional*, Madrid: Civitas, 1991.

LÓPEZ GUERRA, Luis, *La función de control de los Parlamentos: Problemas Actuales*, El Parlamento y sus transformaciones actuales, Madrid: Tecnos, 1990.

LLOP RIBALTA, María Dolores, El Control Presupuestario en El Parlamento, en “Pluralidad y Consenso”, México: Senado de la República, No. 17, 2011.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “Artículo 6º.”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, 16ª. Ed., México: IJ-UNAM, Porrúa, 2002.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, y Merino, Mauricio, *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010.

LÓPEZ Y LÓPEZ, A., *El Derecho de Propiedad. Una "relectio"*, Discurso de ingreso en la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, Sevilla: 1999.

LÓPEZ Y LÓPEZ, A., A., *La Disciplina Constitucional de la Propiedad Privada*, Madrid: Tecnos, 1988.

MADARIAGA GUTIÉRREZ, Mónica, *Seguridad jurídica y administración pública en el siglo XXI*, 2ª. Ed., Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1993.

MARILUZ URQUIJO, José María, *El agente de la administración pública en Indias*, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1998.

MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*, 24ª edición, Pamplona: Aranzadi, 2005

MATHIEU VICTTORIO: *Prolegómenos a un estudio de los derechos humanos desde el punto de vista de la comunidad internacional*; en *Los fundamentos filosóficos de los derechos humanos* (Trad. Graziella Baravalle); Barcelona: Serbal UNESCO, 1985.

MEDINA GUIJARRO, Javier. *Tribunal de Cuentas*, Cizur Menor, Navarra: Aranzadi, 2003.

MEDINA GUIJARRO, Javier y PAJARES GIMÉNEZ, José Antonio, "La Función de enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas como su <<propia

jurisdicción>> en la historia y en la Constitución Española”, Madrid, Revista española de control externo, Vol. 7, No. 21, 2005.

MENDIZABAL ALLENDE, Rafael, El Tribunal de Cuentas, desde la Restauración hasta la República, España: La Ley, 2011.

MORA-DONATTO, Cecilia, Instrumentos constitucionales para el control parlamentario, en Cuestiones Constitucionales, México: “Revista Mexicana de Derecho Constitucional”, [S.I.], enero 2001.

PAJARES GIMÉNEZ, José Antonio, Javier Medina Guijarro, and Pascual Sala Sánchez. *Tribunal De Cuentas: Documentación Comunitaria y Legislación Estatal y Autonómica*, Vol. 43. Madrid: Civitas. 1988.

PANIGUA SOTO, Juan Luis, “El modelo parlamentario en la Constitución española de 1978”, en *Transición política y consolidación democrática*,. Madrid: Centro de Investigaciones Sociales, 1992.

PAREJO ALFONSO, Luciano, El Estado social administrativo; Algunas Reflexiones sobre la <<crisis>> de las prestaciones y los servicios públicos, España: *Revista de Administración Pública*, 2000.

PATIÑO CAMARENA, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, México: UNAM, 1994.

PECES-BARBA, Gregorio y otros: Derecho Positivo de los Derechos Humanos; Madrid: Editorial Debate, 1987.

PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, BERNARDO, “La Corrupción”, *México: Revista de Derecho Notarial Mexicano*, Número 119, Sección de Estudios, 2004.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “La comparecencia del gobierno en el Parlamento español. Una forma de control parlamentario”, México: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Núm. 86.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: El concepto de igualdad como fundamento de los derechos económicos, sociales y culturales”; en Anuario de Derechos Humanos, No. 1, Madrid: Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, enero de 1982.

PÉREZ-LUÑO, Antonio Enrique: “Concepto y concepción de los Derechos Humanos”; en Daxa 4, Alicante, 1987.

PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás, Materias secretas y reservadas: ¿un límite al derecho a la información en el Parlamento?, El Parlamento y sus transformaciones actuales, Madrid: Tecnos, 1990.

PORTAL MARTÍNEZ, Juan Manuel, El valor del control interno, Red por la Rendición de Cuentas, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2014.

PORTERO MOLINA, J. A., “El control parlamentario del presupuesto: un ejemplo de control del Legislativo sobre el Ejecutivo”, en Ramírez, Manuel (ed), El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas, Barcelona, Labor, 1978.

PRIETO SANCHIS, Luis: Estudios sobre Derechos Fundamentales; Madrid: Debate, 1990.

SABA, Roberto, “El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno”, Derecho Comparado de la Información, México: núm. 3, enero-junio de 2004.

SANDOVAL, Irma Eréndira, Nuevos Retos para la Auditoría Superior de la Federación, en La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, México: Auditoría Superior de la Federación, Primera Edición, 2009.

SANTIAGO NINO, Carlos: Ética y Derechos Humanos, Buenos Aires: Paidós, 1984.

SOLARES MENDIOLA, Manuel, La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica, México; UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

SUÁREZ ROBLEDANO, José Manuel, “El futuro del Tribunal de Cuentas (especial referencia a la jurisdicción contable)” en Revista Española de Control Externo, Madrid, vol. XIX, núm. 55 Enero, 2017.

RABASA MISHKIN, Emilio, Historia de las Constituciones Mexicanas, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

RAIGOSA SOTELO, Luis, “El control parlamentario en España”. En Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, núm. 1. Vol. 1, México: Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991.

RECODER DE CASSO, E., El control parlamentario del gasto público, Problemas actuales de control parlamentario, IV Jornadas de Derechos Parlamentario, Madrid: Congreso de los Diputados, 1977.

RUBIO LLORENTE, F., El control Parlamentario, en Revista Parlamentaria de Habla Hispana. Madrid: Public. Cortes Generales, No. 1, 1985.

RUBIO, Luis, La democracia verdadera. Información, ciudadanía y política pública, México: Cal y Arena, CIDAC, 1998.

SÁNCHEZ BELLA, Ismael, *El Tribunal de Cuentas de México. Siglo XVII*, Pamplona: EUNSA, 1991.

SÁNCHEZ BELLA, Ismael, *La organización financiera de las Indias*, México: Escuela Libre de Derecho, 1980.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Alejandro, "El derecho al desarrollo", notas para su exigibilidad, Memoria del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

SHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004.

SILVA, Fernando, "La contaduría mayor de cuentas del Reino de Chile", en *Estudios de historia de las instituciones políticas y sociales*, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1967.

SOLARES, MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación; Antecedentes y Perspectiva Jurídica*, Primera Edición, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México: Porrúa, 2000.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, México: Porrúa, 2005.

UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia: el Caso de México*, México: Instituto Federal Electoral, 2002.



VACAS GARCÍA-ALÓS, Luis, Prioridad de la jurisdicción contable sobre la penal en la determinación de la responsabilidad civil nacida de los delitos», Madrid: Boletín de Información del Ministerio de Justicia, nos 1622 y 1623, 1992.

VACAS GARCÍA ALÓS, Luis. *Tribunal De Cuentas: Enjuiciamiento Contable y Jurisprudencia Constitucional*. Las Rozas, Madrid: La Ley-Actualidad. 1998.

VACAS GARCÍA-ALÓS, Luis, La jurisdicción del Tribunal de Cuentas: desde la Constitución Española de 1978 hasta la nueva Ley General Presupuestaria de 2003», Madrid: La Ley, n.º 5975 y 5976, 2004.

VACAS GARCÍA ALÓS, Luis y Concepción Gutiérrez García. *El Tribunal de Cuentas: Fiscalización y Enjuiciamiento*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial. 2006.

VACAS GARCÍA-ALÓS, Luis. La judicialización del Tribunal de Cuentas y su dimensión constitucional. Madrid: Cuadernos de Derecho Público, Número 29, 2006.

VACAS GARCÍA-ALÓS, Luis. La Influencia de la Constitución de 1812 en el Control de las Cuentas Públicas, Madrid: UNED. Revista de Derecho Político N.º 83, enero-abril, 2012.

VALADÉS, Diego, El control del poder, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

VALADÉS Diego, El gobierno del gabinete, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

VANOSSI, Jorge, El Estado de derecho en el constitucionalismo social, Buenos Aires: Eudeba, 1982.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

WITKER, Jorge, Los derechos humanos, nuevo escenario de la investigación jurídica, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 149, 2017.

## **DOCUMENTOS DE FISCALIZACIÓN**

Antología de la Revista OLACEFS 1992-1996 Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores, México, 1997.

Contaduría Mayor de Hacienda, Las Entidades Fiscalizadoras Superiores, México, 1997.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, Editorial Espasa-Calpe, 21ª Edición, Madrid, 1992.

1. Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental, Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización, ASOFIS, México, 1985.
2. Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público, Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, ILACIF, Bogotá Colombia, 1981.

## **LEGISLACIÓN**

España:

Constitución Política de la Monarquía Española de 1978

Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas

Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas

Ley General de Subvenciones

Ley General Presupuestaria

Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas

Ley de Presupuestos Generales del Estado (anual)

Ley de Secretos Oficiales de 1978

México:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación

Ley General de Partidos Políticos Ley General de Partidos Políticos

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley de Ingresos de la Federación (anual)

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

## **Instrumentos Internacionales**

Carta de las Naciones Unidas

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados  
Convención Americana sobre Derechos Humanos  
Declaración Universal de Derechos Humanos  
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos  
Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante resolución 41/128.

## Informes

Informe del Seminario sobre indicadores apropiados para medir los avances en la realización progresiva de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ginebra, 1993, disponible en la página web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ([www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)) bajo la siguiente clasificación A/CONF.157/PC/73

Índice del Barómetro Global de la Corrupción 2006 de Transparencia Internacional

Índice de Percepción de la Corrupción 2012 de Transparencia Internacional.

Índice de Percepción de la Corrupción 2013 de Transparencia Internacional.

Índice de Percepción de la Corrupción 2014 de Transparencia Internacional.

Índice de Percepción de la Corrupción 2015 de Transparencia Internacional.

Índice de Percepción de la Corrupción 2016 de Transparencia Internacional.

Índice de Percepción de la Corrupción 2017 de Transparencia Internacional.

## Notas Periodísticas

Sin embargo.mx. periodismo digital con rigor, en [www.sinembargo.mx/17-06-2013](http://www.sinembargo.mx/17-06-2013)

Sin embargo.mx, periodismo digital con rigor, en [www.sinembargo.mx/26-05-2014/1005189](http://www.sinembargo.mx/26-05-2014/1005189).

Monitor Nacional, 16 de agosto de 2014, en [www.monitornacional.com/plantean-mas-facultades-para-auditoria-superior-de-la-federacion/](http://www.monitornacional.com/plantean-mas-facultades-para-auditoria-superior-de-la-federacion/).

## Páginas Oficiales

Auditoría Superior de la Federación: <http://www.asf.gob.mx/>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos: <http://www.cndh.org.mx/>

Instituto Nacional Electoral: <http://www.ine.mx>

Tribunal de Cuentas de España: <http://www.tcu.es/>

Transparencia Internacional España: <http://www.transparencia.org.es>

Transparencia Internacional; <https://www.transparency.org>

## Glosario

ASF	Auditoría Superior de la Federación
Cámara	Cámara de Diputados
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CE	Constitución Española
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
INE	Instituto Nacional Electoral
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

LFSRCF	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación
LFTC	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGS	Ley General de Subvenciones
LGP	Ley General Presupuestaria
LIF	Ley de Ingresos de la Federación (anual)
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado (anual)
LSO	Ley de Secretos Oficiales de 1978
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas
OIC	Órgano Interno de Control
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación (anual)
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales
SFP	Secretaría de la Función Pública
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TCu	Tribunal de Cuentas

## Anexo I

Cuadro comparativo de las funciones del Tribunal de Cuentas de España y la Auditoría Superior de la Federación de México, a la luz de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1978, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y de la Ley de Fiscalización y Rendición Cuentas de Cuentas de la Federación.

Tribunal de Cuentas	Auditoría Superior de la Federación	Comentarios
<p style="text-align: center;">Constitución Política de la Monarquía Española de 1978</p> <p><b>Artículo 136</b></p> <p>5. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.</p> <p>6. Las cuentas del Estado y del sector público</p>	<p style="text-align: center;">Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p><b>Artículo 79</b></p> <p>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.</p>	<p>A diferencia del TCu en la CPEUM se establece expresamente que la EFS, cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.</p> <p>El TCu depende de las Cortes Generales y la ASF de la Cámara de Diputados.</p> <p>En términos de lo dispuesto por el artículo 66 de la Constitución Española de 1978, las Cortes</p>



<p>estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.</p> <p>El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.</p> <p>7. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.</p> <p>8. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.</p>	<p>Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:</p> <p>I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como 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.</p> <p>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</p>	<p>Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado y ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.</p> <p>En México el órgano legislativo representante de los ciudadanos, es la Cámara de Diputados y de acuerdo al artículo 74, fracción IV de la CPEUM aprueba en forma exclusiva el Presupuesto de Egresos, por ello no tiene rango de ley, ya que no se somete a aprobación del Senado.</p> <p>No obstante que se señale de forma detallada en la CPEUM lo aspectos que comprende la fiscalización de la ASF, ambas EFS ejercen un control externo y su fiscalización comprende las Cuentas del Estado.</p> <p>La integración del TCu es colegiada en tanto que en la ASF es unipersonal. En el caso del TCu los miembros del Tribunal de Cuentas</p>
---	---	--

	<p>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</p>	<p>gozan de independencia e inamovilidad y están sujetos a las mismas incompatibilidades que los jueces.</p> <p>La ASF fiscaliza ingresos y egresos y fondos de los tres poderes y de organismos autónomos, recursos federales aun cuando se destinen a personas físicas o morales,</p> <p>Se establece obligación constitucional de ambas EFS para enviar informe de su actuación a las Cortes Generales y a la Cámara de Diputados, respectivamente.</p> <p>Dicho informe debe incluir sanciones y responsabilidades en que se haya incurrido.</p> <p>Como se observa, el contenido del artículo 79 de la CPEUM es muy amplio si se compara con el artículo 136 de la CE, ello se debe a que desde la norma constitucional se obliga a la ASF a fiscalizar los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones</p>
--	--	--

	<p>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 fueron 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</p>	<p>territoriales.</p> <p>Así como 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,</p> <p>En el artículo 79 vigente se contempla el principio de anualidad; sin embargo, se prevé la facultad de la ASF de solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, 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. En estos casos las observaciones y recomendaciones que, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.</p> <p>Asimismo, derivado de denuncias, puede</p>
--	---	--

	<p>las autoridades competentes;</p> <p>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</p>	<p>requerir y revisar a las entidades fiscalizadas durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y solicitar le rindan un informe.</p> <p>Se establece la obligación de la ASF de 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.</p> <p>El informe debe contener las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como las observaciones de la ASF con las justificaciones y aclaraciones de las entidades fiscalizadas.</p> <p>Se establece la obligación del titular de la ASF de enviar a los fiscalizados, 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</p>
--	--	---

	<p>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,</p>	<p>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.</p> <p>También se establece un plazo de 120 días hábiles a la ASF para pronunciarse sobre la respuesta de las auditadas y si no lo hace se tienen por atendidas las recomendaciones.</p> <p>La ASF debe entregar el 1 de mayo y de noviembre un informe sobre la situación que guardan las observaciones y acciones promovidas y la obligación de guardar reserva de su actuación.</p> <p>Se otorga facultad a la ASF para investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, así como para determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda</p>
--	---	---

	<p>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</p>	<p>Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.</p> <p>Cabe señalar que el artículo 79 vigente, faculta a la ASF para promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades y promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, es decir el juicio político. Dichas disposición se reformó, aun no entra en vigor, para otorgar las citadas atribuciones al Tribunal de Justicia Fiscal Y Administrativa, lo cual se comentará en el capítulo correspondiente.</p> <p>Por último, se señala que la Cámara de Diputados designa al titular de la ASF con votación calificada, el cual dura en su encargo ocho años, pudiendo ser nombrado nuevamente por una sola vez.</p> <p>Se prohíbe al titular formar parte de algún partido político y desempeñar otro empleo,</p>
--	--	--

	<p>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;</p> <p>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</p> <p>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</p>	<p>cargo o comisión.</p> <p>Se establece la obligación de los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas de facilitar los auxilios que requiera la ASF para el ejercicio de sus funciones y, de no hacerlo, hacerse acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Dicha obligación se extiende a 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.</p>
--	--	--

	<p>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.</p> <p>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</p>	
--	---	--



	<p>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,</p>	
--	---	--

	<p>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.</p> <p>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.</p>	
Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFSRCF)	

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica 2/1982 del 12 de mayo.</li> </ul> <p><b>Artículo primero.</b></p> <p>Uno. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, de acuerdo con la Constitución y la presente Ley Orgánica.</p> <p>Asimismo, corresponde al Tribunal de Cuentas la fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos políticos inscritos en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior, así como la de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos.</p> <p>Dos. Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos. Depende directamente de las Cortes Generales</p> <p><b>Artículo segundo.</b></p> <p>Son funciones propias del Tribunal de Cuentas:</p>	<p>Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.</p> <p>La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.</p> <p>...</p> <p>Artículo 3. La revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tal efecto en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización de dicha Cuenta.</p> <p>...</p>	<p>Ambas EFS son de jurisdicción federal.</p> <p>El TCu es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público.</p> <p>Ambas EFS ercen un control externo.</p> <p>La ASF no tiene facultades para fiscalizar la actividad de los partidos políticos, en México, es el organismo público autónomo denominado Instituto Nacional Electoral.</p> <p>La fiscalización de la cuenta pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática de las entidades fiscalizadas.</p>
--	--	---

<p>a) La fiscalización externa, permanente y consultiva de la actividad económico-financiera del sector público.</p> <p>b) El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.</p>		
<p><b>Artículo tercero.</b></p> <p>Uno. El Tribunal de Cuentas tiene competencia para todo lo concerniente al gobierno y régimen interior del mismo y al personal a su servicio y podrá dictar reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el estatuto de su personal y servicios dentro del ámbito de la presente ley y de la de ordenación de su funcionamiento.</p> <p>Dos. También podrá dictar reglamentos en desarrollo, aplicación y ejecución de su Ley de Funcionamiento para establecer regulaciones de carácter secundario y auxiliar en todo lo relativo al Estatuto del personal a su servicio.</p> <p>Tres. Los Reglamentos deberán ser aprobados por el Pleno y se publicarán en el</p>	<p>Artículo 85. El Auditor Superior de la Federación tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante las entidades fiscalizadas...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>V. Expedir de conformidad con lo establecido en esta Ley y hacerlo del conocimiento de la Comisión, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, en el que se distribuirán las atribuciones a sus unidades administrativas y sus titulares, además de establecer la forma en que deberán ser suplidos estos últimos en sus ausencias, su organización interna y funcionamiento,</p>	<p>Tanto la EFS de España como de México, tienen facultades para dictar reglamentos para su organización y funcionamiento con la obligación de publicarlos en el Boletín Oficial del Estado y en DOF.</p>

<p>"Boletín Oficial del Estado", autorizados por su Presidente</p>	<p>debiendo publicarlo en el Diario Oficial de la Federación;</p> <p>VI. Expedir los manuales de organización y procedimientos que se requieran para la debida organización y funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación, los que deberán ser conocidos previamente por la Comisión y publicados en el Diario Oficial de la Federación.</p>	
<p>Uno. Integran el sector público:</p> <p>a) La Administración del Estado.</p> <p>b) Las Comunidades Autónomas.</p> <p>c) Las Corporaciones Locales.</p> <p>d) Las entidades gestoras de la Seguridad Social.</p> <p>e) Los Organismos autónomos.</p> <p>f) Las Sociedades estatales y demás Empresas públicas.</p> <p>Dos. Al Tribunal de Cuentas corresponde la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas.</p> <p>Tres. Corresponde al Tribunal de Cuentas la</p>	<p>Artículo 2. Para efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>VII. Entes públicos federales: las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>VIII. Entidades Federativas: los Estados de la República Mexicana y el Distrito Federal;</p> <p>IX. Entidades fiscalizadas: los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las</p>	<p>La LFSRCF no establece expresamente quienes integran el sector público; sin embargo, atendiendo a la doctrina en materia administrativa, al artículo 2º citado y eliminar a las personas físicas, morales y privadas, lo integran, los Poderes de la Unión, los entes públicos federales (que son los organismos autónomos) y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, fideicomisos públicos.</p>

<p>fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos políticos inscritos en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior, así como la de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos. Se considera que una fundación o una entidad está vinculada o es dependiente de un partido político cuando concurren las circunstancias previstas en la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.</p>	<p>entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales; incluyendo a sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales; las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos públicos o privados cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales, no obstante que no sean considerados entidades paraestatales por la ley de la materia y aun cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines.</p>	<p>Como ya se ha mencionado la ASF no cuenta con facultades para fiscalizar a los partidos políticos, a diferencia del TCu.</p>
--	--	---

<p><b>Artículo quinto.</b></p> <p>El Tribunal de Cuentas ejercerá sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico.</p>	<p>Artículo 3. ...</p> <p>La Auditoría Superior de la Federación tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley.</p>	<p>Ambas EFS realizan sus actividades con independencia y autonomía.</p>
<p><b>Artículo sexto.</b></p> <p>El Tribunal de Cuentas elaborará su propio presupuesto, que se integrará en los Generales del Estado, en una sección independiente y será aprobado por las Cortes Generales.</p>	<p>Artículo 85. El Auditor Superior de la Federación tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal y las disposiciones aplicables;</p>	<p>Ambas EFS elaboran su presupuesto. Las Cortes Generales aprueban el del TCu y la Cámara de Diputados el de la ASF.</p>
<p><b>Artículo séptimo.</b></p> <p>Uno. El Tribunal de Cuentas podrá exigir la colaboración de todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas que estarán obligadas a suministrarle cuantos datos,</p>	<p>Artículo 6. Los servidores públicos y las personas físicas o morales, públicas o privadas, que capten, reciban, recauden, administren, manejen, ejerzan y custodien recursos públicos federales, deberán atender los requerimientos</p>	<p>Ambas EFS cuentan con facultades para solicitar información y se establece la obligación de todas las personas físicas públicas o privadas de proporcionarla.</p>

<p>estados, documentos, antecedentes o informes solicite relacionados con el ejercicio de sus funciones fiscalizadora o jurisdiccional.</p> <p>El Estado y demás entidades integrantes del sector público sujetas a control del Tribunal de Cuentas deberán facilitarle la información económico y financiera que les soliciten con ocasión de la tramitación de los procedimientos de control y jurisdiccionales. El Tribunal de Cuentas podrá celebrar convenios de colaboración con la Administración General del Estado y demás órganos, organismos y entidades para el acceso a la información de que estos dispongan de conformidad con la normativa especial que regule la información a suministrar con la finalidad de agilizar y facilitar el ejercicio de su función fiscalizadora y jurisdiccional.</p> <p>Dos. La petición se efectuará por conducto del Ministerio, Comunidad Autónoma o Corporación Local correspondiente.</p> <p>Tres. El incumplimiento de los requerimientos del Tribunal podrá suponer la aplicación de las multas coercitivas que se establezcan en su Ley de Funcionamiento. Si</p>	<p>que les formule la Auditoría Superior de la Federación durante la planeación, desarrollo de las auditorías y el seguimiento de las acciones que emita dentro de los plazos establecidos en esta Ley, 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.</p> <p>....</p> <p>....</p> <p>Cuando los servidores públicos o los particulares no atiendan los requerimientos a que se refiere este artículo, salvo que exista disposición legal o mandato judicial que se los impida, los titulares de las áreas responsables de la práctica de las auditorías y visitas de la Auditoría Superior de la Federación podrán imponerles una multa mínima de 650 a una máxima de 2000 días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal. La reincidencia se sancionará con una multa hasta del doble de la ya impuesta, sin perjuicio de que se deba atender el requerimiento respectivo.</p>	<p>Si los obligados omiten proporcionar la información, las EFS pueden aplicar las multas correspondientes y se informa de ellos a las Cortes Generales y a la Cámara de Diputados.</p> <p>Pueden solicitar a cualquier persona física o moral que reciba recursos públicos información y documentación.</p> <p>Asimismo, se les faculta para celebrar convenios de colaboración, para agilizar y hacer más efectiva la función fiscalizadora.</p> <p>Además las instituciones de crédito están obligadas a proporcionar información a las EFS y en el caso de la ASF los servidores públicos, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, tienen obligación de guardar reserva y confidencialidad de la información proporcionada.</p> <p>En el caso del TCu las instituciones de crédito están obligadas a identificar las diferentes cuentas que se refieran a fondos de los partidos políticos, y fundaciones y entidades vinculadas</p>
--	--	---



<p>los requerimientos se refieren a la reclamación de justificantes de inversiones o gastos públicos y no son cumplidos en el plazo solicitado, se iniciará de oficio el oportuno expediente de reintegro.</p> <p>El Tribunal de Cuentas pondrá en conocimiento de las Cortes Generales la falta de colaboración de los obligados a prestársela.</p> <p>Cuatro. Asimismo el Tribunal podrá comisionar a expertos que tengan titulación adecuada al objeto de inspeccionar, revisar y comprobar la documentación, libros, metálico, valores, bienes y existencias de las Entidades integrantes del sector público en los supuestos a los que se refiere el artículo cuarto, dos, y, en general, para comprobar la realidad de las operaciones reflejadas en sus cuentas y emitir los informes correspondientes.</p> <p>Cinco. Las entidades de crédito estarán obligadas a colaborar con el Tribunal de cuentas facilitando la documentación e información que les sea requerida. En particular, estarán obligadas a identificar las diferentes cuentas que se refieran a fondos de los partidos políticos, y fundaciones y</p>	<p>También se aplicarán las multas previstas en este artículo a los terceros que hubieran contratado obra pública, bienes o servicios mediante cualquier título legal con las entidades fiscalizadas, cuando no entreguen la documentación e información que les requiera la Auditoría Superior de la Federación.</p> <p>Artículo 85. El Auditor Superior de la Federación tendrá las siguientes atribuciones</p> <p>X. Solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos, y a los particulares, sean éstos personas físicas o morales, la información que con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública se requiera;</p> <p>XI. Solicitar a las entidades fiscalizadas el auxilio que necesite para el ejercicio expedito de las funciones de revisión y fiscalización superior;</p> <p>Artículo 15. Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:</p> <p>X. Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones de conformidad con lo previsto en esta Ley. Por lo que hace a la información</p>	<p>a los mismos o dependientes de ellos, así como las personas autorizadas a efectuar operaciones de disposición con cargo a las mismas</p> <p>Asimismo, para solicitar información respecto de saldos y movimientos de cuentas en que se ingresen únicamente cuotas en concepto de afiliación. Con la excepción de datos que permitan identificar a personas físicas afiliadas a los partidos políticos.</p> <p>Salvo que el importe acumulado de las aportaciones en un año natural exceda de 3.000 euros, en donde se obliga a aportar la información sobre la identidad de quienes realicen las aportaciones.</p> <p>Como ya hemos mencionado la ASF no cuenta con dichas facultades.</p>
--	---	---

<p>entidades vinculadas a los mismos o dependientes de ellos, así como las personas autorizadas a efectuar operaciones de disposición con cargo a las mismas.</p> <p>En el caso de cuentas en que se ingresen únicamente cuotas en concepto de afiliación, deberán aportarse a solicitud del Tribunal de Cuentas datos sobre saldos y movimientos en las fechas o períodos respecto de los que se solicite. En ningún caso se le facilitarán, en relación a estas cuentas, datos que permitan identificar a personas físicas afiliadas a los partidos políticos.</p> <p>Para el caso de las cuentas abiertas en entidades de crédito exclusivamente destinadas a la recepción de donaciones y de las cuentas en las que reciban otras aportaciones, además de la información citada en el párrafo precedente, se aportará información sobre la identidad de quienes realicen las aportaciones si, en este último supuesto, el importe acumulado de las aportaciones en un año natural excede de 3.000 euros.</p> <p>Esta información también deberá ser objeto de</p>	<p>relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva a que alude el artículo 25 y la prohibición a que se refiere la fracción III del artículo 91 de esta Ley.</p> <p>XIII. Efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros, papeles, contratos, convenios, nombramientos, dispositivos magnéticos o electrónicos de almacenamiento de información, documentos y archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos, así como realizar entrevistas y reuniones con particulares o con los servidores públicos de las entidades fiscalizadas, necesarias para conocer directamente el ejercicio de sus funciones;</p> <p>XIX. Concertar y celebrar, en los casos que estime necesario, convenios con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas</p>	
---	--	--

<p>aportación en relación con las entidades y fundaciones vinculadas a los partidos políticos o dependientes de ellos.</p>	<p>locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior correspondientes, con el propósito de apoyar y hacer más eficiente la fiscalización superior, sin detrimento de su facultad fiscalizadora, la que podrá ejercer de manera directa;</p> <p>Artículo 30. 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.</p>	
<p><b>Artículo octavo.</b></p> <p>Uno. Los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas serán resueltos por el Tribunal Constitucional.</p> <p>Dos. Los requerimientos de inhibición hechos al Tribunal de Cuentas no producirán la suspensión del respectivo procedimiento.</p>	<p>Artículo 69. Las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación conforme a esta Ley, podrán ser impugnados por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas o por los particulares, personas físicas o morales, ante la propia Auditoría Superior de la Federación, mediante el recurso de reconsideración o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de</p>	<p>La LFSRCF no contempla la forma de resolución de los conflictos por competencia de la ASF. En el artículo 79 de la CPEUM se establece que 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</p>

	<p>Justicia Fiscal y Administrativa. El recurso de reconsideración se interpondrá dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la sanción o la resolución recurrida o de ambos. (</p>	<p>refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución conforme a lo previsto por la Ley (Tribunal Federal de Justicia Administrativa).</p> <p>Solo se prevén las formas de impugnar las sanciones y resoluciones que emita la ASF, mediante el recurso de reconsideración o a través del Juicio de Nulidad.</p>
<p><b>Artículo noveno.</b></p> <p>Uno. La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género.</p> <p>Dos. El Tribunal de Cuentas ejercerá su función en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.</p>	<p>Artículo 1 ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.</p>	<p>Las EFS de España y México, verifican el cumplimiento de diversos principios entre ellos, el de legalidad, eficiencia, economía, imparcialidad y confiabilidad. España incorpora los principios de sostenibilidad ambiental y la igualdad de género.</p> <p>Ambas verifican la debida ejecución de los programas de ingresos y gastos.</p>

<p><b>Artículo diez.</b></p> <p>El Tribunal de Cuentas, por delegación, de las Cortes Generales, procederá al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que se haya rendido. El Pleno, oído el Fiscal, dictará la declaración definitiva que le merezca para elevarla a las Cámaras con la oportuna propuesta, dando traslado al Gobierno.</p>	<p>Artículo 28. 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 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.</p>	<p>EL TCu tiene un plazo de seis meses a partir de su rendición para examinar la Cuenta General del Estado; en tanto que a la EFS de México se le otorga un plazo de un año.</p>
<p><b>Artículo once.</b></p> <p>El Tribunal de Cuentas fiscalizará en particular:</p> <p>a) Los contratos celebrados por la Administración del Estado y las demás Entidades del sector público en los casos en que así esté establecido o que considere conveniente el Tribunal.</p> <p>b) La situación y las variaciones del patrimonio del Estado y demás Entidades del sector público.</p>	<p>Artículo 12. La fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto:</p> <p>I. Evaluar los resultados de la gestión financiera:</p> <p>a) Si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás</p>	<p>Las EFS tienen facultades para fiscalizar créditos, los contratos celebrados por el Estado, así como las variaciones del patrimonio del Estado, en el caso de la ASF tiene atribuciones para verificar el cumplimiento de disposiciones legales en materia de registro y contabilidad gubernamental.</p> <p>En caso del TCu fiscaliza créditos extraordinarios y suplementarios, así como las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y</p>

<p>c) Los créditos extraordinarios y suplementarios, así como las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.</p>	<p>activos; recursos materiales, y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público;</p> <p>b) Si la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos federales, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, y si los actos, contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto que las entidades fiscalizadas, celebren o realicen, relacionados con el ejercicio del gasto público federal, se ajustaron a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios, o ambos, en contra de la Hacienda Pública Federal o, en su caso, del patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales;</p> <p>II. Comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto se ha ajustado a los criterios señalados en los mismos:</p> <p>a) Si las cantidades correspondientes a los ingresos y a los egresos, se ajustaron o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;</p> <p>b) Si los programas y su ejecución se ajustaron</p>	<p>demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales. En las atribuciones de la ASF previstas en el artículo 1º de la LFSRCF se señala la relativa a la revisión de la deuda pública, pero sujetándose a los principios de anualidad; es decir, debe estar contenida en la cuenta pública y verifica desde su contratación, registro, renegociación, administración y pago. La revisión comprende los recursos provenientes de financiamientos y si se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos.</p>
---	---	--

	<p>a los términos y montos aprobados en el Presupuesto;</p> <p>c) Si los recursos provenientes de financiamientos se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;</p> <p>III. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas:</p> <p>a) Realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y en su caso, regionales del país durante el periodo que se evalúe;</p> <p>b) Si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, y</p> <p>IV. Determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes en los</p>	
--	--	--

	<p>términos de esta Ley.</p> <p>Artículo 15, XXV. Fiscalizar la deuda pública en su contratación, registro, renegociación, administración y pago</p>	
<p><b>Artículo doce.</b></p> <p>Uno. El resultado de la fiscalización se expondrá por medio de informes o memorias ordinarias o extraordinarias y de mociones o notas que se elevarán a las Cortes Generales y se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado».</p> <p>Cuando la actividad fiscalizadora se refiera a las Comunidades Autónomas o a Entidades que de ellas dependan, el Informe se remitirá, asimismo, a la Asamblea Legislativa de la respectiva Comunidad y se publicará también en su «Boletín Oficial».</p> <p>Dos. El Tribunal de Cuentas hará constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con indicación de la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiere incurrido y de las medidas para exigirla.</p>	<p>Artículo 28. 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 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.</p> <p>A solicitud de la Comisión o de su mesa directiva, el Auditor Superior de la Federación y los funcionarios que éste designe presentarán, ampliarán o aclararán el contenido del Informe del Resultado, en sesiones de la Comisión cuantas veces sea necesario a fin de tener un mejor entendimiento del mismo, siempre y</p>	<p>Ambas EFS elaboran informes del resultado de la revisión que se envían a las Cortes Generales o a la Cámara de Diputados.</p> <p>En el caso de la ASF sus funcionarios presentarán, ampliarán o aclararán el contenido del Informe del Resultado, en sesiones de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, cuantas veces sea necesario</p>



	cuando no se revele información reservada o que forme parte de un proceso de investigación. Lo anterior, sin que se entienda para todos los efectos legales como una modificación al Informe del Resultado.	
<p><b>Artículo trece.</b></p> <p>Uno. El Informe o Memoria anual que el Tribunal debe remitir a las Cortes Generales en virtud del artículo ciento treinta y seis, dos, de la Constitución, comprenderá el análisis de la Cuenta General del Estado y de las demás del sector público. Se extenderá, además, a la fiscalización de la gestión económica del Estado y del sector público y, entre otros, a los extremos siguientes:</p> <p>a) La observancia de la Constitución, de las Leyes reguladoras de los Ingresos y Gastos del sector público y, en general, de las normas que afecten a la actividad económico-financiera del mismo.</p> <p>b) El cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los Presupuestos del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las</p>	<p>Artículo 29. El Informe del Resultado contendrá los informes de las auditorías practicadas e incluirá como mínimo lo siguiente:</p> <p>I. Los criterios de selección, el objetivo, el alcance, los procedimientos de auditoría aplicados y el dictamen de cada auditoría;</p> <p>II. En su caso, las auditorías sobre el desempeño;</p> <p>III. El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos y normativa correspondientes;</p> <p>IV. Los resultados de la gestión financiera;</p> <p>V. La comprobación de que las entidades fiscalizadas, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos, el Presupuesto y demás disposiciones jurídicas aplicables;</p> <p>VI. El análisis de las desviaciones, en su caso;</p>	<p>En el caso del TCu el informe contiene la observancia de la Constitución, de las Leyes reguladoras de los Ingresos y Gastos del sector público y, en general, de las normas que afecten a la actividad económico-financiera del mismo.</p> <p>En el caso de la ASF invariablemente la fiscalización tiene por objeto verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable.</p> <p>En ambas se revisa el cumplimiento de las previsiones contenidas en los presupuestos.</p> <p>La ASF incluye en su informe los criterios de selección, el objetivo, el alcance, los procedimientos de auditoría aplicados y el dictamen de cada auditoría, así como auditorías sobre el desempeño, lo cual no contiene el informe de la EFS de España.</p> <p>El TCu verifica el cumplimiento de las</p>

<p>Corporaciones Locales y de las demás Entidades sujetas a régimen presupuestario público.</p> <p>c) La racionalidad en la ejecución del gasto público basada en criterios de eficiencia y economía.</p> <p>d) La ejecución de los programas de actuación, inversiones y financiación de las Sociedades estatales y de los demás planes o previsiones que rijan la actividad de las Empresas públicas, así como el empleo o aplicación de las subvenciones con cargo a fondos públicos.</p> <p>Dos. Idéntico informe será remitido anualmente a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para el control económico y presupuestario de su actividad financiera.</p> <p>Tres. El informe contendrá una Memoria de las actuaciones jurisdiccionales del Tribunal durante el ejercicio económico correspondiente.</p> <p><b>Artículo catorce.</b></p> <p>Uno. El Tribunal de Cuentas propondrá las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora</p>	<p>VII. Los resultados de la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;</p> <p>VIII. Las observaciones, recomendaciones y las acciones promovidas;</p> <p>IX. Un apartado específico en cada una de las auditorías realizadas donde se incluyan las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado en relación con los resultados y las observaciones que se les hayan hecho durante las revisiones, y</p> <p>X. Derivado de las auditorías, en su caso y dependiendo de la relevancia de las observaciones, un apartado donde se incluyan sugerencias a la Cámara para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.</p>	<p>previsiones y la ejecución de los Presupuestos del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de las demás Entidades sujetas a régimen presupuestario público.</p> <p>Cuando el TCu proponga medidas referentes a la gestión económico-financiera de las Comunidades Autónomas o Entidades del sector público de ellas dependientes, la Asamblea Legislativa correspondiente, en el ámbito de su competencia, entenderá de la propuesta y dictará, en su caso, las disposiciones necesarias para su aplicación.</p> <p>En el caso de la ASF solo fiscaliza el manejo de los recursos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, no de su presupuesto, ni remite informes a los Congresos locales.</p> <p>Ambas EFS proponen en los informes las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector</p>
---	--	--

<p>de la gestión económico-financiera del sector público.</p> <p>Dos. Cuando las medidas propuestas por el Tribunal de Cuentas se refieran a la gestión económico-financiera de las Comunidades Autónomas o Entidades del sector público de ellas dependientes, la Asamblea Legislativa correspondiente, en el ámbito de su competencia, entenderá de la propuesta y dictará, en su caso, las disposiciones necesarias para su aplicación.</p>		<p>público, en el caso de la ASF se denominan observaciones, recomendaciones y también incorpora las acciones promovidas;</p>
	<p>Artículo 31. 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.</p>	<p>Se establece la obligación para el titular de la ASF de remitir a las entidades fiscalizadas, 10 días posteriores a la presentación del Informe del Resultado a la Cámara de Diputados las acciones promovidas y recomendaciones. Asimismo, se le otorga un plazo de 160 días para formular los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria. Los pliegos de observaciones se promueven por la ASF cuando derivado de la revisión se detectan irregularidades que causan daño o</p>

	<p>Los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 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.</p> <p>En el caso de las promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias que se notifiquen a las instancias de control competentes, deberán remitirse acompañando copia certificada del expediente que sustente la promoción respectiva.</p> <p>Las acciones promovidas a que se refiere el párrafo anterior, no serán formuladas o emitidas, cuando las entidades fiscalizadas aporten elementos que solventen las observaciones respectivas, situación que se hará del conocimiento de las mismas y de la Cámara por escrito.</p> <p>Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos y las denuncias de juicio político, deberán presentarse por parte de la</p>	<p>perjuicio a la hacienda pública federal. En este caso se otorga a los funcionarios públicos y a las personas físicas o morales un plazo de 30 días hábiles a fin de que aporten la información y documentación que la solvante, en caso contrario, se promueve ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el procedimiento administrativo de ejecución con objeto de que los funcionarios y terceros relacionados con las irregularidades, devuelvan las cantidades pagadas indebidamente.</p> <p>La promoción de responsabilidad administrativa se realiza hasta hoy ante la Secretaría de la Función Pública, que es una dependencia del Ejecutivo Federal encargada del control interno.</p> <p>Con la reforma al artículo 79 de la CPEUM, se promoverá ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa</p> <p>La ASF no es independiente en la promoción de acciones recurre ante dependencias del Ejecutivo Federal a diferencia del TCU.</p> <p>Lo anterior se comenta en forma detallada en la investigación.</p> <p>La ASF presenta ante el Ministerio Público, (es una dependencia del Ejecutivo encargada de la</p>
--	---	---

	Auditoría Superior de la Federación cuando se cuente con los elementos que establezca la Ley.	persecución de los delitos) las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos y las denuncias de juicio político, cuando se cuente con los elementos que establezca la Ley.
<p><b>El enjuiciamiento contable</b></p> <p><b>Artículo quince.</b></p> <p>Uno. El enjuiciamiento contable, como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos.</p> <p>Dos. La jurisdicción contable se extiende a los alcances de caudales o efectos públicos, así como a las obligaciones accesorias constituidas en garantía de su gestión.</p> <p><b>Artículo dieciséis.</b></p> <p>No corresponderá a la jurisdicción contable el enjuiciamiento de:</p> <p>a) Los asuntos atribuidos a la competencia del Tribunal Constitucional.</p> <p>b) Las cuestiones sometidas a la</p>	<p><b>Responsabilidad Resarcitoria</b></p> <p>En términos de lo dispuesto por el artículo 15, fracción XVI, de la LFSRCF, la ASF tiene la atribución de determinar los daños o perjuicios, o ambos, que afecten la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.</p> <p>Para el fincamiento de las responsabilidades a que se refiere el párrafo anterior, tramita, substancia y resuelve el procedimiento para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias por las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u</p>	<p>La ASF no cuenta con atribuciones de enjuiciamiento contable.</p> <p>La acción que ejerce la ASF derivada de la revisión de la Cuenta Pública, que se asemeja al enjuiciamiento contable es el procedimiento de responsabilidad resarcitoria.</p> <p>Sin embargo, tiene grandes diferencias, como veremos en el análisis específico de cada acción, las sanciones derivadas del enjuiciamiento contable, se aplican directamente por el TCu, en tanto que la ASF sigue un procedimiento para determinar los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública y una vez determinada la cantidad, se envía a la Tesorería de la Federación para que el monto se exija al responsable o bien se le embarguen bienes, mediante el procedimiento</p>

<p>jurisdicción contencioso-administrativa.</p> <p>c) Los hechos constitutivos de delito o falta.</p> <p>d) Las cuestiones de índole civil, laboral o de otra naturaleza encomendadas al conocimiento de los órganos del Poder Judicial.</p> <p><b>Artículo diecisiete.</b></p> <p>Uno. La jurisdicción contable es necesaria e improrrogable, exclusiva y plena.</p> <p>Dos. Se extenderá, a los solos efectos del ejercicio de su función, al conocimiento y decisión en las cuestiones prejudiciales e incidentales, salvo las de carácter penal, que constituyan elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable y estén con ella relacionadas directamente.</p> <p>Tres. La decisión que se pronuncie no producirá efectos fuera del ámbito de la jurisdicción contable.</p> <p><b>Artículo dieciocho.</b></p> <p>Uno. La jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y</p>	<p>omisiones de los que resulte un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero que afecten la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.</p> <p>También promueve y da seguimiento ante las autoridades competentes del fincamiento de otras responsabilidades a las que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y presenta denuncias y querellas penales.</p> <p style="text-align: center;">Capítulo II Del Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias</p> <p>Artículo 50.- Para los efectos de esta Ley incurren en responsabilidad:</p> <p>I. Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen un daño o perjuicio, o</p>	<p>administrativo de ejecución.</p> <p>Como se establece en el último párrafo del artículo 15 de la LFSRCF, promueve y da seguimiento ante otras autoridades del fincamiento de otras responsabilidades; es decir, no finca directamente las responsabilidades, sino que tiene que recurrir ante otras autoridades, incluso, las mismas dependen del Ejecutivo, es decir, el auditado.</p>
---	--	--

<p>con la actuación de la jurisdicción penal.</p> <p>Dos. Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia.</p>	<p>ambos, estimable en dinero, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, y</p> <p>II. Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten o violen la reserva de información en los casos previstos en esta Ley.</p>	
<p><b>Artículo diecinueve.</b></p> <p>Son órganos del Tribunal de Cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El Presidente.</li> <li>b) El Pleno.</li> <li>c) La Comisión de Gobierno.</li> <li>d) La Sección de Fiscalización.</li> <li>e) La Sección de Enjuiciamiento.</li> <li>f) Los Consejeros de Cuentas.</li> <li>g) La Fiscalía.</li> <li>h) La Secretaría General.</li> </ul>	<p>Artículo 79. Al frente de la Auditoría Superior de la Federación habrá un Auditor Superior de la Federación designado conforme a lo previsto por el párrafo cuarto del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara.</p>	<p>Las EFS de España y México son de naturaleza distinta, el TCu es un órgano colegiado, el Pleno está integrado por doce Consejeros de Cuentas, uno de los cuales será el Presidente, y el Fiscal, en tanto la ASF es unipersonal con un Auditor Superior al frente de la institución.</p>

<p style="text-align: center;"><b>El Presidente, el Pleno y la Comisión de Gobierno</b></p> <p><b>Artículo veinte.</b> Son atribuciones del Presidente:</p> <p>a) Representar al Tribunal.</p> <p>b) Convocar y presidir el Pleno y la Comisión de Gobierno, así como decidir con voto de calidad en caso de empate.</p> <p>c) Ejercer la jefatura superior del personal al servicio del mismo y las funciones relativas a su nombramiento, contratación, gobierno y administración en general.</p> <p>d) Disponer los gastos propios del Tribunal y la contratación de obras, bienes, servicios, suministros y demás prestaciones necesarias para su funcionamiento.</p> <p>e) Las demás que le reconozca la Ley.</p> <p>f) Resolver las demás cuestiones de carácter gubernativo no asignadas a otros órganos del Tribunal.</p>	<p>Artículo 85. El Auditor Superior de la Federación tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios, órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y demás personas físicas y morales, públicas o privadas;</p> <p>II. ...</p> <p>III. Administrar los bienes y recursos a cargo de la Auditoría Superior de la Federación y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la entidad de fiscalización, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 134 Constitucional, sus leyes reglamentarias y a lo previsto en la Ley General de Bienes Nacionales, así como gestionar la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles del</p>	<p>Tanto el Presidente del TCU como el Auditor Superior representan a las EFS y son el enlace entre las Cortes Generales y la Cámara de Diputados. En este caso aun cuando en la LOTC no se precisa de tal forma en la LFTC existen múltiples referencia de la comunicación entre el Presidente y las Cortes, en el caso de la ASF se señala claramente.</p> <p>También ambas EFS ejercen la jefatura superior del personal y deciden sobre su nombramiento, contratación, gobierno y administración en general, en el caso de la ASF su facultad se limita al nombramiento de los mandos superiores; en ambos casos el Presidente del TCU y el Auditor Superior disponen los gastos propios de las EFS, que incluye contratación de obras, bienes, servicios, suministros y demás prestaciones necesarias para su funcionamiento</p> <p>El Presidente del TCU convoca y preside el Pleno y la Comisión de Gobierno y decide con voto de calidad en caso de empate,</p>
---	---	---



	<p>dominio público de la Federación, afectos a su servicio;</p> <p>IV a VIII ...</p> <p>IX. Ser el enlace entre la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión;</p> <p>X a XVII...</p>	
<p><b>Artículo veintiuno.</b></p> <p>Uno. El Tribunal en Pleno estará integrado por doce Consejeros de Cuentas, uno de los cuales será el Presidente, y el Fiscal.</p> <p>Dos. El quórum para la válida constitución del Pleno será el de dos tercios de sus componentes y sus acuerdos serán adoptados por mayoría de asistentes.</p> <p>Tres. Corresponde al Pleno:</p> <p>a) Ejercer la función fiscalizadora.</p> <p>b) Plantear los conflictos que afecten a las competencias o atribuciones del Tribunal.</p> <p>c) Conocer de los recursos de alzada contra las resoluciones administrativas dictadas por órganos del Tribunal.</p> <p>d) Aprobar y modificar los Reglamentos del Tribunal de Cuentas.</p>	<p>Artículo 85. El Auditor Superior de la Federación tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I...</p> <p>II. Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal y las disposiciones aplicables;</p> <p>IV. Aprobar el programa anual de actividades; así como el plan estratégico de la Auditoría Superior de la Federación por un plazo mínimo de 3 años, y el programa anual de auditorías para la fiscalización de la Cuenta Pública respectiva;</p> <p>V. Expedir de conformidad con lo establecido en esta Ley y hacerlo del conocimiento de la Comisión, el Reglamento Interior de la Auditoría</p>	<p>El Tribunal en Pleno está integrado por doce Consejeros de Cuentas, uno de los cuales será el Presidente, y el Fiscal. Para su constitución se requieren dos tercios de sus componentes (nueve miembros) y sus acuerdos se adoptan por mayoría.</p> <p>No obstante que la LOTC no lo señala expresamente, en el artículo3, inciso a) de la LFTC se establecen como facultad del Pleno la de aprobar el programa de fiscalizaciones de cada año y elevarlo a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de las fiscalizaciones que éste deba realizar a iniciativa de las Cortes Generales y, en su ámbito, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, según el artículo 45</p>

<p>e) Las demás funciones que se determinen en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.</p>	<p>Superior de la Federación, en el que se distribuirán las atribuciones a sus unidades administrativas y sus titulares, además de establecer la forma en que deberán ser suplidos estos últimos en sus ausencias, su organización interna y funcionamiento, debiendo publicarlo en el Diario Oficial de la Federación;</p> <p>VI. Expedir los manuales de organización y procedimientos que se requieran para la debida organización y funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación, los que deberán ser conocidos previamente por la Comisión y publicados en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, expedir las normas para el ejercicio, manejo y aplicación del presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación, ajustándose a las disposiciones aplicables del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como informando a la Comisión sobre el ejercicio de su presupuesto en términos del artículo 85, fracción XVIII de esta Ley, y cuando la Comisión le requiera información adicional;</p>	<p>de la Ley Orgánica 2/1982, En la ASF el titular es quien aprueba el programa anual de actividades; así como el plan estratégico de la Auditoría Superior de la Federación por un plazo mínimo de 3 años, y el programa anual de auditorías para la fiscalización de la Cuenta Pública respectiva.</p> <p>En Pleno del TCU es quien aprueba y modifica los Reglamentos del Tribunal; en tanto que dicha función en la ASF corresponde al Auditor Superior; así como expedir los manuales de organización y procedimientos que se requieran para la debida organización y funcionamiento de la ASF, los que deberán ser conocidos previamente por la Comisión y publicados en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>También expide las normas para el ejercicio, manejo y aplicación del presupuesto de la ASF, ajustándose a las disposiciones aplicables.</p> <p>En la LOTC no se establece de forma expresa; sin embargo, en la LFTC el artículo 3, inciso h establece que son atribuciones del Pleno del Tribunal, h) Aprobar el anteproyecto del presupuesto del Tribunal para su integración en los Presupuestos Generales del Estado, así</p>
--	--	--

	<p>VIII. Expedir aquellas normas y disposiciones que esta Ley le confiere a la Auditoría Superior de la Federación; así como establecer los elementos que posibiliten la adecuada rendición de cuentas y la práctica idónea de las auditorías, tomando en consideración las propuestas que formulen las entidades fiscalizadas y las características propias de su operación;</p> <p>IX...</p> <p>X. Solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos, y a los particulares, sean éstos personas físicas o morales, la información que con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública se requiera;</p> <p>XI. Solicitar a las entidades fiscalizadas el auxilio que necesite para el ejercicio expedito de las funciones de revisión y fiscalización superior;</p> <p>XII. Ejercer las atribuciones que corresponden a la Auditoría Superior de la Federación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Ley y del Reglamento Interior de la propia Auditoría Superior de la Federación;</p>	<p>como las relaciones de puestos de trabajo y sus modificaciones y la oferta de empleo público. El Titular de la ASF es quien elabora el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal y las disposiciones aplicables.</p> <p>A diferencia del TCu, para el titular de la ASF la LFSRCF establece en el artículo 85, fracción VIII, la facultad de expedir aquellas normas y disposiciones para establecer los elementos que posibiliten la adecuada rendición de cuentas y la práctica idónea de las auditorías, tomando en consideración las propuestas que formulen las entidades fiscalizadas y las características propias de su operación; en cambio en el TCu no se establece en la LOTC sino en la LFTC, en el artículo 3. Inciso g) al señalar que el Pleno establece las directrices técnicas a que deban sujetarse los diferentes procedimientos de fiscalización.</p> <p>En tanto que el Pleno del TCu conoce de los recursos de alzada contra las resoluciones administrativas dictadas por órganos del Tribunal, el titular de la ASF tramita, instruye y</p>
--	--	---

	<p>XIII. Tramitar, instruir y resolver el recurso de reconsideración interpuesto en contra de sus resoluciones y sanciones que emita conforme a esta Ley;</p> <p>XIV. Recibir de la Comisión la Cuenta Pública para su revisión y fiscalización superior;</p> <p>XV. Formular y entregar a la Cámara, por conducto de la Comisión, el Informe del Resultado a más tardar el 20 de febrero del año siguiente de la presentación de la Cuenta Pública Federal;</p> <p>XVI. Resolver el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias previsto en esta Ley;</p> <p>XVII. Concertar y celebrar, en los casos que estime necesario, convenios con las entidades fiscalizadas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, municipios y órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en el Distrito Federal, con el propósito de apoyar y hacer más eficiente la fiscalización, sin detrimento de su facultad fiscalizadora, la que podrá ejercer de manera</p>	<p>resuelve el recurso de reconsideración interpuesto en contra de sus resoluciones y sanciones que emita conforme a la LASF.</p> <p>Al titular de la AF se le otorgan facultades para solicitar información a las entidades fiscalizadas, servidores públicos, y a los particulares; recibir de la Comisión la Cuenta Pública para su revisión y fiscalización superior; entregar a la Cámara, por conducto de la Comisión, el Informe del Resultado. Y resolver el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias previsto en la Ley;</p> <p>XVII. Concertar y celebrar, en los casos que estime necesario, convenios con las entidades fiscalizadas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, municipios y órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en el Distrito Federal, con el propósito de apoyar y hacer más eficiente la fiscalización, sin detrimento de su facultad fiscalizadora, la que podrá ejercer de manera</p>
--	---	---

	<p>directa; así como convenios de colaboración con los organismos nacionales e internacionales que agrupen a entidades de fiscalización superior homólogas o con éstas directamente, con el sector privado y con colegios de profesionales, instituciones académicas e instituciones de reconocido prestigio de carácter multinacional;</p> <p>XVIII. Dar cuenta comprobada a la Cámara, a través de la Comisión, de la aplicación de su presupuesto aprobado, dentro de los treinta primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio;</p> <p>XIX. Solicitar ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan en los términos de esta Ley;</p> <p>XX...</p> <p>XXI. Elaborar para su envío a la Comisión el plan estratégico de la Auditoría Superior de la Federación, y</p> <p>XXII. Las demás que señale esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.</p> <p>De las atribuciones previstas a favor del Auditor Superior de la Federación en esta Ley, sólo las mencionadas en las fracciones II, IV, V, VI, VII,</p>	<p>directa; así como convenios de colaboración con los organismos nacionales e internacionales que agrupen a entidades de fiscalización superior homólogas o con éstas directamente, con el sector privado y con colegios de profesionales, instituciones académicas e instituciones de reconocido</p>
--	---	--

	VIII, XIII, XIV, XV, XVIII, XX y XXI de este artículo son de ejercicio exclusivo del Auditor Superior y, por tanto, no podrán ser delegadas.	
<p><b>Artículo veintidós.</b></p> <p>Uno. La Comisión de Gobierno quedará constituida por el Presidente y los Consejeros de Cuentas Presidentes de Sección.</p> <p>Dos. Corresponde a la Comisión de Gobierno:</p> <p>a) Establecer el régimen de trabajo del personal.</p> <p>b) Ejercer la potestad disciplinaria en los casos de faltas muy graves respecto del personal al servicio del Tribunal.</p> <p>c) Distribuir los asuntos entre las Secciones.</p> <p>d) Nombrar los Delegados instructores.</p> <p>e) Las demás facultades que le atribuye la Ley de Funcionamiento del Tribunal.</p>	<p>Artículo 85. El Auditor Superior de la Federación tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>XX. Expedir la política de remuneraciones, prestaciones y estímulos del personal de confianza de la Auditoría Superior de la Federación, observando lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente y a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;</p>	<p>La Comisión de Gobierno quedará constituida por el Presidente y los Consejeros de Cuentas Presidentes de Sección.</p> <p>Tiene facultades para establecer el régimen de trabajo del personal; en cambio en la ASF el Auditor Superior es el encargado de expedir la política de remuneraciones, prestaciones y estímulos del personal de confianza.</p> <p>En la ASF no se establece en la LOASF sino en el artículo 14, fracción XXV, que otorga al Titular de la Unidad General de Administración la facultad de ordenar la aplicación de las sanciones que procedan en el desempeño de sus funciones a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, determinadas por la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados o cualquier otra autoridad</p>

		competente.
<p style="text-align: center;"><b>La Sección de Fiscalización</b></p> <p><b>Artículo veintitrés.</b></p> <p>Uno. A la Sección de Fiscalización corresponde la verificación de la contabilidad de las Entidades del sector público y el examen y comprobación de las cuentas que han de someterse a la fiscalización del Tribunal.</p> <p>Dos. La Sección de Fiscalización se organizará en departamentos sectoriales y territoriales al frente de cada uno de los cuales estará un Consejero de Cuentas.</p> <p>Tres. La Ley de Funcionamiento del Tribunal determinará la estructura interna que adopten los departamentos.</p> <p>Cuatro. El Fiscal del Tribunal designará los Abogados Fiscales adscritos al Departamento.</p> <p style="text-align: center;"><b>La Sección de Enjuiciamiento</b></p>		<p>En la ASF el titular se auxilia de los Auditores Especiales de Cumplimiento Financiero, de Desempeño, de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control, y del Gasto Federalizado los cuales tienen, entre otras, las atribuciones de proponer al titular de la ASF las auditorías que integrarán el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública, así como sus modificaciones y coordinar la planeación, programación y ejecución de los programas aprobados; las actividades de las direcciones generales y unidades administrativas a su cargo, y la elaboración de los análisis temáticos que sirvan de insumos para la preparación del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública.</p> <p>La ASF no cuenta con facultades de enjuiciamiento.</p>

**Artículo veinticuatro.**

Uno. La Sección de Enjuiciamiento se organizará en Salas integradas por un Presidente y dos Consejeros de Cuentas, y asistidas por uno o más Secretarios.

Dos. Las Salas conocerán de las apelaciones contra las resoluciones en primera instancia dictadas por los Consejeros de Cuentas en los juicios de cuentas, los procedimientos de reintegro por alcance y los expedientes de cancelación de fianzas; y, en instancia o por vía de recurso, de los asuntos que determine la Ley de Funcionamiento del Tribunal.

**Artículo veinticinco.**

Compete a los Consejeros de Cuentas, en la forma que determine la Ley de Funcionamiento del Tribunal, la resolución en primera o única instancia de los siguientes asuntos:

- a) Los juicios de las cuentas.
- b) Los procedimientos de reintegro por alcance.
- c) Los expedientes de cancelación de



<p>fianzas.</p> <p><b>Artículo veintiséis.</b></p> <p>Uno. La instrucción de los procedimientos de reintegro por alcance se efectuará por los Delegados Instructores.</p> <p>Dos. Los Delegados Instructores serán nombrados entre funcionarios públicos que presten servicio en la provincia en que hayan ocurrido los actos que puedan constituir alcance o entre los funcionarios del propio Tribunal.</p> <p>Tres. En las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan establecido órganos propios de fiscalización, el Tribunal podrá delegar en éstos la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.</p> <p>Cuatro. El cargo de Delegado Instructor es de obligada aceptación por el funcionario designado.</p>		
<p><b>La Fiscalía</b></p>		<p>No existe un cargo similar en la ASF</p>

<p><b>Artículo veintisiete.</b></p> <p>La Fiscalía del Tribunal de Cuentas, dependiente funcionalmente del Fiscal general del Estado, quedará integrada por el Fiscal y los Abogados Fiscales.</p>		
<p style="text-align: center;"><b>La Secretaría General</b></p> <p><b>Artículo veintiocho.</b></p> <p>La Secretaría General desempeñará las funciones conducentes al adecuado ejercicio de las competencias gubernativas del Presidente, del Pleno y de la Comisión de Gobierno en todo lo relativo al régimen interior del Tribunal de Cuentas.</p>	<p>Artículo 83.- Durante el receso de la Cámara, el Auditor Especial que corresponda conforme al Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, ejercerá el cargo hasta en tanto dicha Cámara designe al Auditor Superior de la Federación en el siguiente periodo de sesiones.</p> <p>El Auditor Superior de la Federación será suplido en sus ausencias temporales por los auditores especiales, por el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y por el Titular de la Unidad General de Administración en el orden que señale el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.</p>	<p>En el artículo 2º del Reglamento Interior de la ASF, se establece que para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Auditoría Superior de la Federación cuenta con la Unidad General de Administración, que es la Unidad administrativa con facultades en lo relativo al régimen interior de la ASF.</p>

<p style="text-align: center;">Los miembros del Tribunal y el personal a su servicio</p> <p>Artículo veintinueve.</p> <p>El Presidente del Tribunal de Cuentas será nombrado de entre sus miembros por el Rey, a propuesta del mismo Tribunal en Pleno y por un período de tres años.</p> <p>Artículo treinta.</p> <p>Uno. Los Consejeros de Cuentas serán designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, por un período de nueve años, entre Censores del Tribunal de Cuentas, Censores Jurados de Cuentas, Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad y funcionarios públicos pertenecientes a Cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación académica superior, Abogados, Economistas y Profesores Mercantiles, todos ellos de reconocida competencia, con más de quince años de</p>	<p>Artículo 82.- El Auditor Superior de la Federación durará en el encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido por la Cámara por las causas graves a que se refiere el artículo 93 de esta Ley, con la misma votación requerida para su nombramiento, así como por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si esta situación se presenta estando en receso la Cámara, la Comisión Permanente podrá convocar a un periodo extraordinario para que resuelva en torno a dicha remoción.</p> <p>Artículo 84.- Para ser Auditor Superior de la Federación se requiere satisfacer los siguientes requisitos:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;</p>	<p><u>Designación</u></p> <p>En ambas EFS interviene en la designación el Poder Legislativo, en España los Consejeros de Cuentas son designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, el Presidente del TCu se propone por el Tribunal en pleno y se nombra por el Rey. En México el titular de la ASF se designa por la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.</p> <p><u>Duración en el cargo</u></p> <p>Los Consejeros de Cuentas se eligen por un período de nueve años, el titular de la ASF por ocho años puede ser nombrado nuevamente por una sola vez.</p> <p>En España, son independientes e inamovibles en México se remueven sólo por causa grave, con la misma votación requerida para su</p>
--	--	--

<p>ejercicio profesional.</p> <p>Dos. Los Consejeros de Cuentas del Tribunal son independientes e inamovibles.</p> <p>Artículo treinta y uno.</p> <p>Los Presidentes de las Secciones de Fiscalización y de Enjuiciamiento serán designados por el Tribunal entre los Consejeros de cuentas, a propuesta del Pleno.</p> <p>Artículo treinta y dos.</p> <p>El Fiscal del Tribunal de Cuentas, que pertenecerá a la Carrera Fiscal, se nombrará por el Gobierno en la forma determinada en el Estatuto del Ministerio Fiscal.</p> <p>Artículo treinta y tres.</p> <p>Uno. Los miembros del Tribunal de Cuentas estarán sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidades y prohibiciones establecidas para los Jueces en la Ley Orgánica del Poder Judicial.</p> <p>Dos. Si el nombramiento recayese en quien ostente la condición de Senador o Diputado, antes de tomar posesión, habrá de renunciar a su escaño.</p> <p>Tres. No podrán ser designados Consejeros de Cuentas quienes en los dos</p>	<p>II. Tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;</p> <p>III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;</p> <p>IV. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación;</p> <p>V. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni dirigente de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular durante el año previo al día de su nombramiento;</p>	<p>nombramiento.</p> <p><u>Titulación académica</u></p> <p>En España los Consejeros de Cuentas se nombran entre Censores del Tribunal de Cuentas, Censores Jurados de Cuentas, Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad y funcionarios públicos pertenecientes a Cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación académica superior, Abogados, Economistas y Profesores Mercantiles, todos ellos de reconocida competencia.</p> <p>En México, debe contar con título de antigüedad mínima de diez años, y cédula profesional de contador público, licenciado en derecho o abogado, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título profesional relacionado con las actividades de fiscalización.</p> <p><u>Ejercicio Profesional</u></p> <p>La experiencia que se requiere para ocupar el</p>
--	---	---

<p>años anteriores hubieran estado comprendidos en alguno de los supuestos que se indican en los apartados siguientes:</p> <p>a) Las autoridades o funcionarios que tengan a su cargo la gestión, inspección o intervención de los ingresos y gastos del sector público.</p> <p>b) Los Presidentes, Directores y miembros de los Consejos de Administración de los Organismos autónomos y Sociedades integrados en el sector público.</p> <p>c) Los particulares que, excepcionalmente, administren, recauden o custodien fondos o valores públicos.</p> <p>d) Los perceptores de las subvenciones con cargo a fondos públicos.</p> <p>e) Cualquiera otra persona que tenga la condición de cuentadante ante el Tribunal de Cuentas.</p> <p>Cuatro. Las personas comprendidas en alguno de los supuestos del párrafo anterior tampoco podrán ser comisionadas por el Tribunal de Cuentas para el desempeño de las funciones a que se refiere el artículo séptimo, cuatro, de esta Ley.</p>	<p>VI. Contar al momento de su designación con una experiencia de diez años en actividades o funciones relacionadas con el control y fiscalización del gasto público, política presupuestaria; evaluación del gasto público, del desempeño y de políticas públicas; administración financiera, o manejo de recursos;</p> <p>VII. Contar el día de su designación, con título de antigüedad mínima de diez años, y cédula profesional de contador público, licenciado en derecho o abogado, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título profesional relacionado con las actividades de fiscalización expedidos por autoridad o institución legalmente facultada para ello, y</p> <p>VIII. No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado.</p>	<p>cargo de Consejero de Cuentas es de 15 años, en tanto para el titular de la ASF es de 10 años.</p> <p><u>Requisitos adicionales</u></p> <p>En la ASF se requiere además haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación</p> <p><u>Impedimentos</u></p> <p>Tanto la EFS de España como México prohíben ocupar el cargo de Consejeros de Cuentas o de titular de la ASF a quien ostente la condición de Senador o Diputado, antes de tomar posesión, se obliga a renunciar a su escaño;</p> <p>En España, los miembros del TCu estarán sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidades y prohibiciones establecidas para los Jueces en la Ley Orgánica del Poder</p>
--	---	--

	<p>Judicial; no podrán ser designados Consejeros de Cuentas las autoridades o funcionarios que en los dos años anteriores tuvieron a su cargo la gestión, inspección o intervención de los ingresos y gastos del sector público; los Presidentes, Directores y miembros de los Consejos de Administración de los Organismos autónomos y Sociedades integrados en el sector público, los particulares que, excepcionalmente, administren, recauden o custodien fondos o valores públicos; los perceptores de las subvenciones con cargo a fondos públicos, así como cualquiera otra persona que tenga la condición de cuentadante ante el Tribunal de Cuentas.</p> <p>En México, el titular de la ASF 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; debe gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara de robo,</p>
--	--

		fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena; no haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni dirigente de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular durante el año previo al día de su nombramiento, y no haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado.
<p><b>Artículo treinta y cuatro.</b></p> <p>El nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas implicará, en su caso, la declaración del interesado en la situación de excedencia especial o equivalente en la Carrera o Cuerpo de procedencia.</p>		La excedencia es un permiso que se otorga por un periodo determinado para que un trabajador se ausente de sus labores si perder sus derechos.
<p><b>Artículo treinta y cinco.</b></p>	Artículo 93.- La Cámara dictaminará sobre la existencia de los motivos de la remoción del	En la EFS de España la responsabilidad civil o criminal en que puedan incurrir los miembros

<p>Uno. La responsabilidad civil o criminal en que puedan incurrir los miembros del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones será exigida ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo.</p>	<p>Auditor Superior de la Federación por causas graves de responsabilidad, y deberá dar derecho de audiencia al afectado. La remoción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.</p>	<p>del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones se exige ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo. En tanto que en el caso del titular de la ASF la responsabilidad civil se sigue ante los tribunales del Poder Judicial y la responsabilidad penal, se ventila en primer orden ante el Ministerio Público quien realiza la averiguación previa (integración del cuerpo del delito y la probable responsabilidad) y posteriormente se sigue el proceso penal ante el juez que corresponda del Poder Judicial.</p>
<p>Dos. La responsabilidad disciplinaria del Presidente del Tribunal y de los Consejeros de Cuentas se deducirá conforme establezca la Ley de funcionamiento del Tribunal, y la del Fiscal en la forma que determine el Estatuto del Ministerio Fiscal.</p>	<p>Artículo 101.- El Auditor Superior de la Federación, los auditores especiales y los demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación en el desempeño de sus funciones, se sujetarán a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y a las demás disposiciones legales aplicables.</p> <p>Artículo 102.- Para el efecto de apoyar a la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones existirá la Unidad, encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, la cual formará parte de la estructura de la Comisión.</p> <p>La Unidad podrá aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones</p>	<p>En la EFS de España la responsabilidad disciplinaria del Presidente del Tribunal y de los Consejeros de Cuentas se deduce conforme establezca la Ley de funcionamiento del Tribunal; la cual señala como causa adicional de cese del Presidente y los Consejeros de Cuentas el haber incurrido en responsabilidad disciplinaria, que se produce por incumplimiento grave de los deberes del cargo o por haber sido declarados, en virtud de Sentencia firme, responsables civilmente por dolo o condenados por delito doloso. Tratándose de la EFS de México la responsabilidad administrativa se</p>



	<p>administrativas previstas en el marco jurídico y proporcionar apoyo técnico a la Comisión en la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.</p>	<p>sujeta a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados es la encargada de aplicar las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en el marco jurídico.</p>
<p><b>Artículo treinta y seis.</b></p> <p>El Presidente y los Consejeros de Cuentas del Tribunal no podrán ser removidos de sus cargos sino por agotamiento de su mandato, renuncia aceptada por las Cortes Generales, incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de los deberes de su cargo.</p>	<p>Artículo 77.- Son atribuciones de la Comisión:</p> <p>I a VII..</p> <p>VIII. Presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, así como la solicitud de su remoción, en términos de lo dispuesto por el cuarto párrafo del artículo 79 constitucional;</p> <p>Artículo 93.- La Cámara dictaminará sobre la existencia de los motivos de la remoción del Auditor Superior de la Federación por causas graves de responsabilidad, y deberá dar</p>	<p>En el TCuel Presidente y los Consejeros de Cuentas no podrán ser removidos de sus cargos sino por agotamiento de su mandato, renuncia aceptada por las Cortes Generales, incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de los deberes de su cargo. En la ASF se establece en la LFSRCF, como atribuciones de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados presentar a dicha Cámara la solicitud de remoción del Auditor Superior términos de lo dispuesto por el cuarto párrafo del artículo 79 constitucional, quien dictamina sobre la existencia de los motivos de la remoción, otorgándole el derecho de audiencia al afectado. Asimismo, se establece que se requiere el voto de las dos terceras partes de</p>

	<p>derecho de audiencia al afectado. La remoción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.</p> <p>Los auditores especiales podrán ser removidos por las causas graves a que se refiere el artículo anterior, por el Auditor Superior de la Federación.</p>	<p>los miembros presentes.</p>
<p style="text-align: center;"><b>El personal al servicio del Tribunal</b></p> <p><b>Artículo treinta y siete.</b></p> <p>Uno. El personal al servicio del Tribunal de Cuentas, integrado por funcionarios con titulación adecuada, sin perjuicio de las normas especiales que les sean de aplicación, estará sujeto al régimen general de la Función Pública y a sus incompatibilidades.</p> <p>Dos. El desempeño de la Función Pública en el Tribunal de Cuentas será incompatible con cualquier otra función, destino o cargo, así como con el ejercicio profesional y con la intervención en actividades industriales,</p>	<p>Artículo 96.- La Auditoría Superior de la Federación contará con un servicio fiscalizador de carrera, debiendo emitir para ese efecto un estatuto que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y que establezca como mínimo:</p> <p>I. Incluirá como mínimo y sin excepción al personal que lleve a cabo las auditorías y demás plazas y categorías que la Auditoría Superior de la Federación determine;</p> <p>II. La contratación del personal del servicio</p>	<p>En el TCu el personal a su servicio está integrado por funcionarios con titulación adecuada, el artículo 37 de la LOTC establece que están sujetos al régimen general de la Función Pública y a sus incompatibilidades, y que su desempeño es incompatible con cualquier otra función, destino o cargo, así como con el ejercicio profesional y con la intervención en actividades industriales, mercantiles o profesionales, incluso las consultivas y las de asesoramiento, siempre que perjudiquen la imparcialidad o independencia profesional del funcionario, o guarden relación con Entidades que, no integrando el sector público utilicen fondos</p>

<p>mercantiles o profesionales, incluso las consultivas y las de asesoramiento, siempre que perjudiquen la imparcialidad o independencia profesional del funcionario, o guarden relación con Entidades que, no integrando el sector público, utilicen fondos públicos que deban ser fiscalizados o enjuiciados por el Tribunal de Cuentas.</p>	<p>será mediante concurso público, sujeto a procedimientos y requisitos para la selección, ingreso, aplicación de exámenes y evaluaciones transparentes;</p> <p>III. Los procedimientos y requisitos para la promoción de sus integrantes, que deberán tomar en cuenta, su capacidad, conocimientos, eficiencia, calidad y desempeño, así como la aplicación de los exámenes respectivos, y</p> <p>IV. El personal del servicio tendrá garantizada su permanencia en la Auditoría Superior de la Federación siempre y cuando acredite las evaluaciones de conocimientos y desempeño que se determinen y cumpla los planes de capacitación y actualización. Los procedimientos y requisitos para la permanencia y en su caso, para la promoción de sus integrantes, deberán tomar en cuenta su capacidad, nivel de especialización, conocimientos, eficiencia, capacitación, desempeño y resultados de los exámenes, entre otros.</p>	<p>públicos.</p> <p>En la LFTC en el artículo 2., inciso b) se señalan como facultades del Presidente del TCu la de convocar pruebas selectivas para cubrir las vacantes existentes en los Cuerpos del Tribunal o en el personal laboral, de acuerdo con la oferta de empleo aprobada por el Pleno; designar los miembros de los Tribunales calificadores previa propuesta de la Comisión de Gobierno, e instar la convocatoria de los procedimientos para la provisión de los puestos de trabajo correspondientes a funcionarios al servicio del propio Tribunal.</p> <p>En la LFSRCF se establece que la ASF cuenta con un servicio fiscalizador de carrera, que implica que la contratación del personal se realice mediante concurso público y que se cumpla con diversos requisitos como título, experiencia profesional, entre otros; además, se señala que se sujetan a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y a las demás</p>
--	--	---

	<p>Artículo 101.- El Auditor Superior de la Federación, los auditores especiales y los demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación en el desempeño de sus funciones, se sujetarán a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y a las demás disposiciones legales aplicables.</p>	<p>disposiciones legales aplicables</p>
<p><b>La responsabilidad contable</b></p> <p><b>Artículo treinta y ocho.</b></p> <p>Uno. El que por acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados.</p> <p>Dos. La responsabilidad podrá ser directa o subsidiaria.</p> <p>Tres. La responsabilidad directa será siempre solidaria y comprenderá todos los perjuicios causados.</p> <p>Cuatro. Respecto a los responsables</p>	<p><b>Del Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias</b></p> <p>Artículo 50.- Para los efectos de esta Ley incurren en responsabilidad:</p> <p>I. Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, y</p> <p>II. Los servidores públicos de la Auditoría</p>	<p>La acción que ejercen las EFS para exigir la indemnización de los daños y perjuicios causados a los caudales y efectos públicos o a la hacienda pública se denomina en España responsabilidad contable y en México responsabilidad resarcitoria.</p> <p>En el TCU y la ASF los tipos de responsabilidad son directa, solidaria y subsidiaria; en el TCU se señala que la responsabilidad directa siempre será solidaria.</p> <p>En la ASF la LFSRCF distingue la responsabilidad directa de la solidaria la directa se constituye a los servidores públicos o a los</p>

<p>subsidiarios, la cuantía de su responsabilidad se limitará a los perjuicios que sean consecuencia de sus actos y podrá moderarse en forma prudencial y equitativa.</p> <p>Cinco. Las responsabilidades, tanto directas como subsidiarias, se transmiten a los causahabientes de los responsables por la aceptación expresa o tácita de la herencia, pero sólo en la cuantía a que ascienda el importe líquido de la misma.</p>	<p>Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten o violen la reserva de información en los casos previstos en esta Ley</p> <p>Artículo 51.- Las responsabilidades que conforme a esta Ley se finquen, tienen por objeto resarcir el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, a la Hacienda Pública Federal, o en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.</p> <p>Artículo 52.- Las responsabilidades resarcitorias para obtener las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes a que se refiere este Capítulo, se constituirán en primer término, a los servidores públicos o a los particulares, personas físicas o morales, que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato</p>	<p>particulares, personas físicas o morales, que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado; la responsabilidad solidaria se determina a los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado con los servidores públicos y originado una responsabilidad resarcitoria.</p> <p>La responsabilidad subsidiaria se determina al servidor público jerárquicamente inmediato al directo que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.</p> <p>En el TCulas responsabilidades, tanto directas como subsidiarias, se transmiten a los causahabientes de los responsables por la aceptación expresa o tácita de la herencia, pero sólo en la cuantía a que ascienda el importe líquido de la misma, lo cual no curre en la ASF de México en donde la responsabilidad no se transmite a los herederos.</p>
---	--	---

	<p>que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.</p> <p>Serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.</p>	
<p><b>Artículo treinta y nueve.</b></p> <p>Uno. Quedarán exentos de responsabilidad quienes actúen en virtud de obediencia debida, siempre que hubieren advertido por escrito la imprudencia o ilegalidad de la correspondiente orden, con las razones en que se funden.</p> <p>Dos. Tampoco se exigirá responsabilidad cuando el retraso en la rendición, justificación o examen de las cuentas y en la solvencia de los reparos sea debido al incumplimiento por otros de sus obligaciones específicas, siempre que el responsable así lo haya hecho constar</p>	<p>Artículo 68.- La Auditoría Superior de la Federación podrá abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando las causas de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni exista dolo, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de 2000 mil veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que cometa la infracción. Los infractores no podrán recibir este beneficio dos veces y se harán</p>	<p>Aun cuando no se establece en la LFSRCF la obediencia debida o el incumplimiento por otros de obligaciones específicas, se consideran para exentar de responsabilidad, si se aportan las pruebas necesarias.</p> <p>En el caso de la ASF existe adicionalmente la posibilidad de abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando las causas de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni exista dolo, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del</p>

<p>por escrito.</p>	<p>acreedores a un apercibimiento por escrito.</p>	<p>infractor y el daño causado por éste no exceda de 2000 mil veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal.</p>
<p><b>Artículo cuarenta.</b></p> <p>Uno. No habrá lugar a la exigencia de responsabilidad subsidiaria cuando se pruebe que el presunto responsable no pudo cumplir las obligaciones, cuya omisión es causa de aquélla, con los medios personales y materiales que tuviere a su disposición en el momento de producirse los hechos.</p> <p>Dos. Cuando no existiere imposibilidad material para el cumplimiento de tales obligaciones, pero el esfuerzo que hubiera de exigirse al funcionario para ello resultara desproporcionado por el correspondiente a la naturaleza de su cargo, podrá atenuarse la responsabilidad conforme a lo dispuesto en el artículo treinta y ocho de esta Ley.</p>		<p>En la LFSRCF no se establecen como causas de excepción a la responsabilidad subsidiaria la relativa a probar que el presunto responsable no pudo cumplir las obligaciones, cuya omisión es causa de aquélla, con los medios personales y materiales que tuviere a su disposición en el momento de producirse los hechos ni la referente a la imposibilidad material para el cumplimiento de tales obligaciones, cuando el esfuerzo que hubiera de exigirse al funcionario para ello resultara desproporcionado por el correspondiente a la naturaleza de su cargo; sin embargo, se admiten como prueba en el procedimiento.</p>
<p><b>Artículo cuarenta y uno.</b></p>	<p>Artículo 54.- Las responsabilidades</p>	

<p>Uno. En los casos en que las responsabilidades a que se refiere el artículo treinta y ocho sean exigibles con arreglo a normas específicas en vía administrativa, la autoridad que acuerde la incoación del expediente la comunicará al Tribunal de Cuentas, que podrá en cualquier momento recabar el conocimiento del asunto.</p> <p>Dos. Las resoluciones que se dicten por la Administración en que se declaren responsabilidades contables serán recurribles ante el Tribunal de Cuentas y resueltas por la Sala correspondiente.</p>	<p>resarcitorias señaladas, se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.</p> <p>Artículo 64.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en este Capítulo, así como en la apreciación de las pruebas y desahogo del recurso de reconsideración, se observarán las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y del Código Federal de Procedimientos Civiles.</p> <p>Artículo 69.- Las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación conforme a esta Ley, podrán ser impugnados por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas o por los particulares, personas físicas o morales, ante la propia Auditoría Superior de la Federación, mediante el recurso de reconsideración o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal</p>	
---	--	--



	Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El recurso de reconsideración se interpondrá dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la sanción o la resolución recurrida o de ambos.	
<p><b>Artículo cuarenta y dos.</b></p> <p>Uno. Serán responsables directos quienes hayan ejecutado, forzado o inducido a ejecutar o cooperado en la comisión de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución.</p> <p>Dos. Toda persona sujeta a obligación de rendir, justificar, intervenir o aprobar cuentas que dejare de hacerlo en el plazo marcado o lo hiciere con graves defectos o no solventara sus reparos, será compelido a ello mediante requerimiento conminatorio del Tribunal de Cuentas.</p> <p>Tres. Si el requerimiento no fuere atendido en el improrrogable plazo señalado al efecto, el Tribunal de Cuentas podrá aplicar las medidas siguientes:</p> <p>a) La formación de oficio de la cuenta</p>	<p>Artículo 52.- Las responsabilidades resarcitorias para obtener las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes a que se refiere este Capítulo, se constituirán en primer término, a los servidores públicos o a los particulares, personas físicas o morales, que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.</p> <p>Serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan</p>	<p>Responsable Directo</p> <p>En el TCu son responsables directos quienes hayan ejecutado, forzado o inducido a ejecutar o cooperado en la comisión de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución. En la ASF son los servidores públicos o los particulares, personas físicas o morales, que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado.</p> <p>En el TCu la LOTC establece que toda persona sujeta a obligación de rendir, justificar, intervenir o aprobar cuentas que dejare de hacerlo en el plazo marcado o lo hiciere con graves defectos o no solventara sus reparos, será compelido a ello mediante requerimiento conminatorio del</p>

<p>retrasada a costa del moroso, siempre que existieran los elementos suficientes para realizarlo sin su cooperación.</p> <p>b) La imposición de multas coercitivas en la cuantía que legalmente se establezca.</p> <p>c) La propuesta a quien corresponda para la suspensión, la destitución, el cese o la separación del servicio de la autoridad, funcionario o persona responsable.</p> <p>Cuatro. El Tribunal de Cuentas, en su caso, pasará el tanto de culpa al Fiscal general del Estado por el delito de desobediencia.</p>	<p>participado y originado una responsabilidad resarcitoria.</p> <p>Artículo 55.- La Auditoría Superior de la Federación, con base en las disposiciones de esta Ley, formulará a las entidades fiscalizadas los pliegos de observaciones derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores.</p> <p>En los casos en que la irregularidad no exceda de cien veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometa la infracción, no se formulará el pliego de observaciones respectivo, sin perjuicio de las acciones que se promuevan ante las instancias de control competentes para el fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias.</p>	<p>Tribunal de Cuentas. En caso de que el requerimiento no fuere atendido en el plazo señalado el TCu puede formar oficio de la cuenta retrasada a costa del moroso, siempre que existieran los elementos suficientes para realizarlo sin su cooperación; puede imponer multas coercitivas en la cuantía que legalmente se establezca, o proponer a quien corresponda para la suspensión, la destitución, el cese o la separación del servicio de la autoridad, funcionario o persona responsable</p> <p>En la ASF cuando detecta irregularidades que causen daños o perjuicios a la Hacienda Pública, formula una acción denominada pliego de observaciones, en ellos se determina la cantidad líquida de la presunta responsabilidad de los infractores y les otorga un plazo de 30 días hábiles y solicita al órgano interno de control de los auditados el inicio de un procedimiento disciplinario, no propone directamente la destitución, el cese o separación del servicio del servidor público responsable; ni menos aun en el orden jurídico mexicano se tipifica delito de desobediencia por</p>
--	---	---

		requerimientos de la ASF, a diferencia de lo que ocurre en España.
<p style="text-align: center;"><b>La responsabilidad subsidiaria</b></p> <p><b>Artículo cuarenta y tres.</b></p> <p>Uno. Son responsables subsidiarios quienes por negligencia o demora en el cumplimiento de obligaciones atribuidas de modo expreso por las Leyes o Reglamentos hayan dado ocasión directa o indirecta a que los caudales públicos resulten menoscabados o a que no pueda conseguirse el resarcimiento total o parcial del importe de las responsabilidades directas.</p> <p>Dos. La exigencia de responsabilidades subsidiarias sólo procede cuando no hayan podido hacerse efectivas las directas.</p>	<p>Artículo 52.- Las responsabilidades resarcitorias para obtener las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes a que se refiere este Capítulo, se constituirán en primer término, a los servidores públicos o a los particulares, personas físicas o morales, que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, <i>subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.</i></p> <p>Artículo 56.- Las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo improrrogable de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación.</p>	<p>Responsables Subsidiarios</p> <p>En el TCU son quienes por negligencia o demora en el cumplimiento de obligaciones atribuidas de modo expreso por las Leyes o Reglamentos hayan dado ocasión directa o indirecta a que los caudales públicos resulten menoscabados o a que no pueda conseguirse el resarcimiento total o parcial del importe de las responsabilidades directas y solo procede la exigencia de dicha responsabilidad cuando no hayan podido hacerse efectivas las directas.</p> <p>Lo anterior difiere en la ASF en donde la LFSRCF establece que es responsable subsidiario el servidor público jerárquicamente inmediato al responsable directo que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia y además en que esta responsabilidad es exigible, aun cuando no se haga efectiva la responsabilidad directa.</p>

	<p>Cuando los pliegos de observaciones no sean atendidos dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventarlos, ésta iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y solicitará la intervención de las instancias de control competentes para que, en el ámbito de su competencia, investiguen e inicien, en su caso, el procedimiento sancionatorio por los actos u omisiones de los servidores públicos de las entidades fiscalizadas de los cuales pudieran desprenderse responsabilidades administrativas, con excepción de las responsabilidades resarcitorias.</p> <p>Una vez que las instancias de control competentes cuenten con la información de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, deberán comunicar a ésta dentro de los 30 días hábiles siguientes sobre la procedencia de iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades.</p>	
--	---	--

<p style="text-align: center;"><b>Disposición común</b> <b>Artículo cuarenta y cuatro.</b></p> <p>El Tribunal de Cuentas ajustará su actuación a los procedimientos establecidos en su Ley de Funcionamiento, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley Orgánica.</p>	<p>Artículo 101.- El Auditor Superior de la Federación, los auditores especiales y los demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación en el desempeño de sus funciones, se sujetarán a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y a las demás disposiciones legales aplicables.</p>	<p>La ASF debe actuar considerando los ordenamientos que rigen su actuación.</p>
<p><b>Artículo cuarenta y cinco.</b></p> <p>Los procedimientos para el ejercicio de la función fiscalizadora se impulsarán de oficio en todos sus trámites. La iniciativa corresponde al propio Tribunal, a las Cortes Generales y, en su ámbito, a las Asambleas Legislativas u otros órganos representativos análogos que se constituyan en las Comunidades Autónomas.</p>	<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO OCTAVO</b> <b>Contraloría Social</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo Único</b></p> <p><b>Artículo 109.</b> La Comisión recibirá peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior de la Federación en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y cuyos resultados deberán ser considerados en</p>	<p>Tanto en la EFS de España como en la de México la iniciativa para impulsar la función fiscalizadora le corresponde al TCu, a la ASF y a las Cortes Generales y a la Cámara de Diputados.</p> <p>En España adicionalmente pueden realizarlo las Asambleas Legislativas u otros órganos representativos análogos que se constituyan en las Comunidades Autónomas.</p> <p>En México las solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, pueden ser</p>

	<p>el Informe del Resultado.</p> <p><b>Artículo 110.</b> La Comisión recibirá de parte de la sociedad opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la cuenta pública.</p>	<p>consideradas por la ASF en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones. La sociedad civil, también aporta opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la ASF.</p>
<p><b>Artículo cuarenta y siete.</b></p> <p>Uno. Estarán legitimados para actuar ante la jurisdicción contable quienes tuvieran interés directo en el asunto o fueren titulares de derechos subjetivos relacionados con el caso.</p> <p>Dos. Las Administraciones públicas podrán ejercer toda clase de pretensiones ante el Tribunal de Cuentas, sin necesidad de declarar previamente lesivos los actos que impugnen.</p> <p>Tres. Será pública la acción para la exigencia de la responsabilidad contable en</p>	<p>Capítulo IV Del Recurso de Reconsideración</p> <p>Artículo 69.- Las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación conforme a esta Ley, podrán ser impugnados por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas o por los particulares, personas físicas o morales, ante la propia Auditoría Superior de la Federación, mediante el recurso de reconsideración o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El</p>	<p>Tanto en el TCu como en la ASF están legitimados para actuar ante la jurisdicción contable o en el procedimiento de responsabilidad resarcitoria quienes tienen interés directo en el asunto.</p> <p>En el caso de España pueden ejercer toda clase de pretensiones ante el Tribunal las administraciones públicas. Además, es pública la acción para la exigencia de la responsabilidad contable en cualquiera de los procedimientos jurisdiccionales.</p> <p>En la ASF no es pública la actuación del</p>

<p>cualquiera de los procedimientos jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas. En ningún caso se exigirá la prestación de fianza o caución, sin perjuicio de la responsabilidad criminal y civil en que pudiera incurrir el que ejercite la acción indebidamente.</p>	<p>recurso de reconsideración se interpondrá dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la sanción o la resolución recurrida o de ambos.</p>	<p>procedimiento de responsabilidad resarcitoria y solo a través del recurso de reconsideración las entidades fiscalizadas y, en su caso, los servidores públicos afectados adscritos a las mismas o los particulares, personas físicas o morales pueden impugnar las sanciones y demás resoluciones que emita la ASF.</p>
<p><b>Artículo cuarenta y ocho.</b></p> <p>Uno. Los funcionarios y el personal al servicio de las Entidades del sector público legitimado para comparecer ante el Tribunal de Cuentas podrán hacerlo por sí mismos y asumir su propia defensa.</p> <p>Dos. La representación y defensa del Estado y de sus Organismos autónomos en las actuaciones a que se refiere la presente Ley corresponderá a los Abogados del Estado. La de las Comunidades Autónomas, provincias y municipios a sus propios Letrados, a los Abogados que designen o a los Abogados del Estado.</p>		<p>Tanto en España como en México los funcionarios y el personal al servicio de las entidades pueden comparecer por sí mismos y asumir su defensa.</p> <p>En el TCu la representación y defensa del Estado y de sus Organismos corresponde a los Abogados del Estado. La de las Comunidades Autónomas, provincias y municipios a sus propios Letrados, a los Abogados que designen o a los Abogados del Estado.</p> <p>En la ASF se señala en la LFSRCF que los presuntos responsables pueden acudir con abogado o persona de confianza.</p>

<p><b>Artículo cuarenta y nueve.</b></p> <p>Las resoluciones del Tribunal de Cuentas, en los casos y en la forma que determine su Ley de Funcionamiento, serán susceptibles del recurso de casación y revisión ante el Tribunal Supremo.</p>		<p>En España las resoluciones del TCus susceptibles del recurso de casación y revisión ante el Tribunal Supremo.</p> <p>En México no se establece claramente en la LFSRCF; sin embargo, sus resoluciones son materia de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>
<p style="text-align: center;"><b>DISPOSICIONES FINALES</b></p> <p><b>Primera.</b> Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo preceptuado en la presente Ley Orgánica.</p> <p><b>Segunda.</b> Uno. La Ley de Procedimiento Administrativo será supletoria de las normas reguladoras de los procedimientos fiscalizadores.</p>		



<p>Dos. Para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, en cuanto no esté previsto en la presente Ley o en la de su funcionamiento, se aplicarán supletoriamente la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y las de Enjuiciamiento Civil y Criminal, por este mismo orden de prelación.</p> <p><b>Tercera.</b></p> <p>En el plazo de seis meses el Gobierno elevará a las Cortes Generales, a los efectos procedentes, un proyecto de ley para la ordenación del funcionamiento del Tribunal de Cuentas, con regulación de los distintos procedimientos y el Estatuto de su personal.</p>		
<p style="text-align: center;"><b>DISPOSICIONES TRANSITORIAS</b></p> <p><b>Primera.</b></p> <p>Uno. En los términos que regulen la materia los Reglamentos de las Cortes Generales se constituirá una Comisión Mixta</p>	<p style="text-align: center;">Relaciones con la Cámara de Diputados</p> <p style="text-align: center;">Capítulo Único De la Comisión</p> <p>Artículo 76.- Para los efectos de lo dispuesto en la fracción II y en el último párrafo de la fracción VI, del artículo 74 constitucional, la</p>	<p>Las EFS de España y México tienen constituidas Comisiones para coordinar las relaciones entre éstas con las Cortes Generales y la Cámara de Diputados, respectivamente.</p> <p>El TCu se coordina con la Comisión Mixta de Ambas Cámaras y la ASF con la Comisión de</p>

<p>de ambas Cámaras encargada de las relaciones con el Tribunal de Cuentas, así como de estudiar y proponer a los respectivos Plenos las medidas y normas oportunas.</p> <p>Dos. A las reuniones de dicha Comisión podrá asistir, si fuera convocado al efecto, el Presidente del Tribunal de Cuentas.</p>	<p>Cámara contará con la Comisión que tendrá las atribuciones de coordinar las relaciones entre aquella y la Auditoría Superior de la Federación; evaluar el desempeño de esta última; constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos, y solicitarle que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.</p>	<p>Vigilancia.</p> <p>Es importante señalar que la Comisión de Vigilancia evalúa el desempeño de la ASF, para ello, le solicita informes sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización, lo que no se realiza en el TCu.</p>
	<p>Artículo 77.- Son atribuciones de la Comisión:</p> <p>I. Ser el conducto de comunicación entre la Cámara y la Auditoría Superior de la Federación;</p> <p>II. Recibir de la Mesa Directiva de la Cámara o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública y turnarla a la Auditoría Superior de la Federación;</p> <p>III. Presentar a la Comisión de Presupuesto</p>	<p>Entre las funciones de la Comisión que deben destacarse, porque indican la dependencia que guarda la ASF de la Cámara y hacen cuestionable su autonomía técnica y de gestión, se encuentran la evaluar el cumplimiento del programa estratégico y anual de actividades de la ASF; Conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación;</p> <p>evaluar el desempeño de la ASF respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías y proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión.</p>

	<p>el Informe del Resultado, su análisis respectivo y conclusiones tomando en cuenta las opiniones que en su caso hagan las comisiones ordinarias de la Cámara;</p> <p>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;</p> <p>V. Citar, por conducto de su Mesa Directiva, al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el Informe del Resultado;</p> <p>VI. Conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal, así como analizar el informe anual de su ejercicio;</p>	<p>La evaluación del desempeño tiene por objeto conocer si la ASF cumple con las atribuciones que le corresponden y un aspecto importante que comentaremos específicamente en el trabajo <i>“el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora en la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas, en los resultados de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto, y en la administración de los recursos públicos federales que ejerzan”</i>.</p> <p>Es el aspecto más importante para medir la eficacia de una EFS.</p> <p>Derivado de la evaluación del desempeño la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados presenta directamente a la ASF un informe que contenga las observaciones y las recomendaciones.</p>
--	--	--

	<p>VII. Evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías y proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión.</p> <p>La evaluación del desempeño tendrá por objeto conocer si la entidad de fiscalización cumple con las atribuciones que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley le corresponden; el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora en la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas, en los resultados de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto, y en la administración de los recursos públicos federales que ejerzan;</p> <p>VIII. Presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, así como la solicitud de su remoción, en términos de lo</p>	
--	--	--

	<p>dispuesto por el cuarto párrafo del artículo 79 constitucional;</p> <p>IX. Proponer al Pleno de la Cámara al Titular de la Unidad y los recursos materiales, humanos y presupuestarios con los que debe contar la propia unidad;</p> <p>X. Proponer al Pleno de la Cámara el Reglamento Interior de la Unidad;</p> <p>XI. Aprobar el programa de actividades de la Unidad y requerirle todo tipo de información relativa a sus funciones; de igual forma, aprobar políticas, lineamientos y manuales que la Unidad requiera para el ejercicio de sus funciones;</p> <p>XII. Ordenar a la Unidad la práctica de auditorías a la Auditoría Superior de la Federación;</p> <p>XIII. Aprobar los indicadores que utilizará la Unidad para la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y, en su</p>	
--	---	--

	<p>caso, los elementos metodológicos que sean necesarios para dicho efecto y los indicadores de la Unidad;</p> <p>XIV. Conocer el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, y</p> <p>XV. Las demás que establezcan esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.</p> <p>Artículo 78.- La Comisión presentará directamente a la Auditoría Superior de la Federación un informe que contenga las observaciones y las recomendaciones que se deriven del ejercicio de las atribuciones que esta Ley le confiere en materia de evaluación de su desempeño a más tardar el 30 de mayo del año en que presente el Informe del Resultado. La Auditoría Superior de la Federación dará cuenta de su atención al presentar el Informe del Resultado del ejercicio siguiente.</p>	
	<p><b>Capítulo II</b></p>	<p>La Comisión de Vigilancia de la ASF tiene adscrita a la Unidad de Evaluación y Control</p>

	<p style="text-align: center;"><b>De la Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación</b></p> <p>Artículo 101.- El Auditor Superior de la Federación, los auditores especiales y los demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación en el desempeño de sus funciones, se sujetarán a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y a las demás disposiciones legales aplicables.</p> <p>Artículo 102.- Para el efecto de apoyar a la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones existirá la Unidad, encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, la cual formará parte de la estructura de la Comisión.</p> <p>La Unidad podrá aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en el marco jurídico y proporcionar apoyo técnico a la Comisión en la evaluación del desempeño de la Auditoría</p>	<p>encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la ASF, la cual tiene atribuciones para aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas.</p> <p>Dicha Unidad puede practicar, por sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de metas e indicadores de la ASF, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta con base en el programa anual de trabajo que aprueba la Comisión; recibe denuncias; finca responsabilidades; presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la ASF y lleva el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la ASF,</p> <p>No existe en el Tribunal de Cuentas una Unidad con funciones similares</p>
--	---	--

	<p>Superior de la Federación.</p> <p>Artículo 103.- La Unidad tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se conduzcan en términos de lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones legales aplicables;</p> <p>II. Practicar, por sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de metas e indicadores de la Auditoría Superior de la Federación, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta con base en el programa anual de trabajo que aprueba la Comisión;</p> <p>III. Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la</p>	
--	--	--



	<p>Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;</p> <p>IV. Conocer y resolver, con la aprobación de la Comisión el recurso de revocación que interpongan los servidores públicos sancionados conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;</p> <p>V. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales;</p> <p>VI. Participar en los actos de entrega recepción de los servidores públicos de mando superior de la Auditoría Superior de la Federación;</p> <p>VII. A instancia de la Comisión, presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la</p>	
--	--	--

	<p>Auditoría Superior de la Federación;</p> <p>VIII. Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la Auditoría Superior de la Federación;</p> <p>IX. Conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;</p> <p>X. Auxiliar a la Comisión en la elaboración de los análisis y las conclusiones del Informe del Resultado y demás documentos que le envíe la Auditoría Superior de la Federación;</p> <p>XI. Proponer a la Comisión los sistemas de evaluación del desempeño de la propia Unidad y los que utilice para evaluar a la Auditoría Superior de la Federación, así como los sistemas de seguimiento a las observaciones y acciones que promuevan tanto la Unidad como la Comisión;</p> <p>XII. En general, coadyuvar y asistir a la</p>	
--	---	--

	<p>Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones, y</p> <p>XIII. Las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.</p> <p>Las entidades fiscalizadas tendrán la facultad de formular queja ante la Unidad sobre los actos del Auditor Superior de la Federación que contravengan las disposiciones de esta Ley, en cuyo caso la Unidad sustanciará la investigación preliminar por vía especial, para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción a que se refiere este ordenamiento, o bien el previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, notificando al quejoso el dictamen correspondiente, previa aprobación de la Comisión.</p>	
	<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO OCTAVO</b> <b>Contraloría Social</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo Único</b></p>	<p>La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados recibe peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales pueden ser consideradas por la ASF en el programa anual</p>

	<p>Artículo 109. La Comisión recibirá peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior de la Federación en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y cuyos resultados deberán ser considerados en el Informe del Resultado.</p> <p>Artículo 110. La Comisión recibirá de parte de la sociedad opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la cuenta pública.</p>	de auditorías.
--	--	----------------

## Anexo II

Cuadro comparativo de los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el texto anterior y el texto vigente publicado en en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015

Texto anterior	Texto aprobado por el congreso (vigente)	Comentarios
<p><b>Artículo 74.</b> Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p style="padding-left: 20px;">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;</p>	<p><b>Artículo 74. ...</b></p> <p style="padding-left: 20px;">I. ...</p> <p style="padding-left: 20px;">II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la <i>Auditoría Superior de la</i></p>	<p>Se modifica la referencia a entidad de fiscalización superior por Auditoría Superior de la Federación.</p>

<p><b>II.</b> Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;</p> <p><b>III.</b> Derogada</p> <p><b>IV.</b> 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.</p>	<p><i>Federación</i>, en los términos que disponga la ley;</p> <p><b>III. a V. ...</b> ...</p>	
--	--	--

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese</p>	...	
---	-----	--

<p>carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.</p> <p>Quinto párrafo.- (Se deroga)</p> <p>Sexto párrafo.- (Se deroga)</p> <p>Séptimo párrafo.- (Se deroga)</p> <p>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;</p> <p><b>V.</b> Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores</p>	<p><b>VI.</b> ...</p> <p>La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.</p>	
--	--	--



<p>públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.</p> <p>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.</p> <p><b>VI.</b> 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.</p> <p>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</p>	<p>La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.</p> <p>La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de</p>	<p>Se modifica la referencia a entidad de fiscalización superior por ASF.</p>
---	---	---

<p>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.</p> <p>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</p>	<p>lo dispuesto en dicho artículo.</p> <p>La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;</p> <p><b>VII. ...</b></p> <p><b>VIII.</b> Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, y</p> <p><b>IX.</b> Las demás que le confiere expresamente esta Constitución</p>	<p>Se modifica la referencia a entidad de fiscalización superior por ASF. Asimismo, se modifica la denominación del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública por Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.</p> <p>Se modifica la fecha de conclusión de la Cuenta Pública que hacía referencia a “a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación” por el al 30 de octubre del año siguiente al de su presentación.</p> <p>Asimismo, se modifica la denominación del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública por Informe General Ejecutivo</p>
--	---	---

<p>el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.</p> <p>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.</p> <p>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</p>		<p>del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.</p> <p>También la referencia a entidad de fiscalización superior por ASF.</p> <p>Se modifica el orden de la fracción VIII y se adiciona lo relativo a la facultad de la Cámara para designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.</p> <p>Con la reforma la Cámara de Diputados designará a los titulares de los órganos internos de control en los organismos autónomos que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>
--	--	--

<p>trabajos de fiscalización;</p> <p><b>VII.</b> (Se deroga).</p> <p><b>VIII.</b> Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.</p>		<p>Lo anterior se considera relevante porque actualmente los titulares de los órganos internos de control se nombran por el titular del organismo autónomo es decir en el ejercicio de sus funciones carecen de independencia ya que jerárquicamente están subordinados al titular, lo cual resta credibilidad y objetividad a su actuación.</p>
<p><b>Artículo 79 CPEUM vigente</b></p>	<p><b>Artículo 79 CPEUM reformado</b></p>	<p><b>Comentarios</b></p>
<p><b>Sección V</b> <b>De la Fiscalización Superior de la Federación</b></p> <p><b>Artículo 79.</b> 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</p>	<p><b>Sección V</b> <b>De la Fiscalización Superior de la Federación</b></p> <p><b>Artículo 79.</b> La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.</p>	<p>Con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, se modificó el artículo 79, elimina del texto del artículo, que establecía que la función de fiscalización debía ejercerse conforme a los principios de posterioridad y anualidad lo que implica que la fiscalización que realiza la ASF ya no será exclusivamente de la Cuenta Pública, característica esencial del control externo, sino que podrá realizar revisiones durante el ejercicio del gasto.</p>

<p>que disponga la ley. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.</p>	<p><i>Párrafo reformado DOF 27-05-2015</i></p> <p>La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.</p> <p><i>Párrafo adicionado DOF 07-05-2008.</i></p> <p><i>Reformado DOF 27-05-2015</i></p> <p>La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.</p> <p><i>Párrafo adicionado DOF 27-05-2015</i></p> <p>Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.</p> <p><i>Párrafo adicionado DOF 27-05-2015</i></p>	<p>La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.</p> <p>La ASF podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.</p> <p>Es este aspecto, no parece trascendente la reforma efectuada, la ASF puede iniciar el proceso de fiscalización una vez concluido el ejercicio fiscal, pero las observaciones deben referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública, tal parece que solo se busca otorgar más tiempo a la ASF para la fiscalización.</p> <p>También en los trabajos de planeación de las auditorías, la ASF puede solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos, lo cual no es congruente si eliminaron lo relativo a que la fiscalización se</p>
---	--	---

<p>Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:</p> <p>I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como 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</p>	<p>La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:</p> <p><i>Párrafo reformado DOF 27-05-2015</i></p> <p>I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.</p>	<p>ejercía atendiendo a los principios de posterioridad y anualidad; entonces porque solo puede solicitar información de los procesos concluidos, tal parece que el principio de posterioridad sigue vigente.</p> <p>Dentro de las atribuciones de la ASF se adiciona lo relativo a fiscalizar en forma posterior la deuda y las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios. En México es un problema grave el endeudamiento de Estados y Municipios, Nuevo León y Coahuila son dos de los más cuestionados por el manejo de la deuda, solo están sujetos a la fiscalización de los órganos locales de fiscalización con gran dependencia del ejecutivo (gobernador). Estimamos que este aspecto si es relevante en la reforma.</p> <p>Actualmente la ASF no tiene facultades para auditar las participaciones federales que se otorgan a las entidades federativas. Con la reforma la ASF podrá fiscalizar, en coordinación</p>
--	--	---

<p>términos que disponga la Ley.</p> <p>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, <b>con excepción de las participaciones federales</b>; 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</p>	<p><i>Párrafo reformado DOF 26-05-2015</i></p> <p>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. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, <i>las participaciones federales</i>. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras</p>	<p>con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, <i>las participaciones federales</i>, lo cual es importante porque los gobiernos locales y los municipios desvían, en el mejor de los casos, el destino de los recursos y ello incumple diversas disposiciones relacionadas con el ejercicio del gasto.</p>
--	--	--

<p>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</p>	<p>autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.</p> <p><i>Párrafo reformado DOF 26-05-2015, 27-05-2015</i></p> <p>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.</p> <p>La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones</p>	<p>La ASF, tiene como atribución que en situaciones excepcionales, derivado de denuncias, puede 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. Con la reforma al artículo citado, la ASF podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Asimismo, se obliga a las</p>
--	--	---



<p>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;</p>	<p>sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.</p> <p style="text-align: center;"><i>Párrafo reformado DOF 27-05-2015</i></p> <p>Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las</p>	<p>entidades fiscalizadas a proporcionar la información solicitada y en caso de incumplimiento se aplican las sanciones correspondientes.</p> <p>Destaca que a partir del 2016, la ASF promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes. El texto vigente establece que ...”<i>fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes</i>”, las responsabilidades administrativas se promueven ante la Secretaría de la Función Pública, a partir de 2016 será ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien fincará la responsabilidad resarcitoria que ya no se menciona en el texto reformado.</p> <p>Anteriormente la ASF debía 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,</p>
--	--	---

<p>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</p>	<p>acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes;</p> <p><i>Párrafo reformado DOF 27-05-2015</i> <i>Fracción reformada DOF 07-05-2008</i></p> <p>II. Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley;</p>	<p>con la reforma lo entregará el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, entregará un Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, que se someterá a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados.</p> <p>De manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, deben enviarse a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados, para que presenten justificaciones y aclaraciones.</p> <p>El titular de la ASF debe enviar a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría y deben contener las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las</p>
--	--	---

<p>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</p>	<p>estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.</p> <p>Para tal efecto, de manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, 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 Auditoría Superior de la Federación para la elaboración de los informes individuales de auditoría.</p> <p>El titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar</p>	<p>consideraciones que estimen pertinentes.</p> <p>En la reforma que se realice a la LFSRCF, se deberán precisar los términos para promover las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</p> <p>Otro aspecto de la reforma es que en el caso de recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia, lo cual en el texto anterior solo se exigía para recomendaciones al desempeño.</p> <p>Permanece la obligación de la ASF de 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, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado; solo que a partir de 2016 en dicho informe, el cual tendrá carácter público, la ASF incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de</p>
--	--	---

<p>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</p>	<p>a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones 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 las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.</p> <p>La Auditoría 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.</p> <p>En el caso de las recomendaciones, las</p>	<p>los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</p> <p>El texto no se modificó</p> <p>Se elimina la facultad de la ASF de determinar</p>
---	---	---

<p>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;</p>	<p>entidades fiscalizadas deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.</p> <p>La Auditoría 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, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la Auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</p>	<p>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, una vez que entre en vigor la reforma sus facultades se limitarán a promover ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales.</p> <p>La forma de designación y requisitos para ser titular de la ASF no se modifican con la reforma.</p> <p>En el artículo se señala que Poder Ejecutivo Federal seguirá aplicando el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo, se deben referir a las responsabilidades que determine el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Lo que implica que el Poder Ejecutivo continuará ejerciendo las facultades</p>
--	--	---

<p>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</p> <p>IV. Determinar los daños y perjuicios que</p>	<p>La Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes individuales de auditoría y el Informe General Ejecutivo a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;</p> <p><i>Fracción reformada DOF 07-05-2008, 27-05-2015</i></p> <p>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</p> <p>IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de</p>	<p>relativas a hacer efectivos los créditos fiscales determinados como consecuencia de las acciones de fiscalización.</p>
---	---	---

<p>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.</p> <p>La Cámara de Diputados designará al titular</p>	<p>Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.</p> <p><i>Fracción reformada DOF 07-05-2008, 27-05-2015</i></p> <p>La Cámara de Diputados designará al titular de la Auditoría Superior de la Federación por</p>	
--	---	--

<p>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</p>	<p>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.</p> <p style="text-align: center;"><i>Párrafo reformado DOF 27-05-2015</i></p> <p>Para ser titular de la Auditoría 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.</p>	
---	---	--



<p>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.</p>	<p><i>Párrafo reformado DOF 27-05-2015</i></p> <p>Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la Auditoría 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 Auditoría 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.</p>	
---	--	--

<p>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</p>	<p><i>Párrafo reformado DOF 07-05-2008, 27-05-2015</i></p> <p>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.</p> <p><i>Artículo reformado DOF 24-11-1923, 20-08-1928, 29-04-1933, 21-10-1966, 06-07-1971, 08-10-1974, 08-02-1985, 10-08-1987, 25-10-1993, 31-12-1994, 30-07-1999</i></p>	
--	--	--