

Artículo 79

Introducción histórica
 Por **Óscar Cruz Barney**

79

Sostiene Luis Jáuregui que salvo por algunos periodos reformistas, la Real Hacienda novohispana siempre tuvo problemas para desempeñar labores administrativas con eficiencia.¹

La fiscalización de los oficiales reales fue una preocupación constante de la Corona española. Para ello se recurría al envío de contadores especiales que verificaban el funcionamiento de las Cajas Reales, o bien de contadores de cuentas, así como la concesión a las Reales Audiencias de facultades de fiscalización en materia de hacienda. La toma de cuentas de los funcionarios del fisco se estableció en las ordenanzas de 1654, pero con grandes deficiencias, dado que estaba confiada a miembros de las Audiencias, gobernador y regidores, quienes difícilmente tenían la práctica y experiencia necesarias. En 1600 se creó la Junta de Hacienda en el seno del Consejo de Indias, integrada por miembros del propio Consejo y del de Hacienda, con la función de dirigir la hacienda indiana y fiscalizar a los oficiales reales mediante visitas y revisión de los libros de cuentas de los oficiales.

Las deficiencias en el sistema de toma de cuentas llevó a que Felipe III creara en Burgos, el 24 de agosto de 1605, los Tribunales de Cuentas en México, Lima y Santa Fe,² luego en Río de la Plata y Chile.

Estos tribunales tuvieron como jurisdicción territorial la que abarcaba el virreinato respectivo. A partir de ese momento la relación directa que existía entre los

¹Luis Jáuregui, *La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes, 1786-1821*, México, Facultad de Economía-UNAM, 1999, p. 43.

²Ismael Sánchez Bella, “El Tribunal de Cuentas de México (Siglo XVI)”, en *Derecho Indiano: estudios, fuentes, literatura jurídica, derecho público*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1991, p. 623.

Sumario Artículo 79

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	377
Texto constitucional vigente.	383
Comentario	
María del Pilar Hernández	387
Antecedentes históricos	389
De la Contaduría Mayor de Hacienda a la Auditoría Superior de la Federación	392
Marco jurídico de la Auditoría Superior de la Federación	392
Análisis exegético.	394
Aspectos generales de la Auditoría Superior de la Federación	397
Jurisprudencias y tesis relevantes	405
Derecho comparado	407
Derecho internacional	410
Bibliografía	411
Trayectoria constitucional	412

oficiales reales con el monarca y el Consejo de Indias se llevó a cabo a través de estos tribunales como órganos superiores.

El Tribunal de Cuentas de México siguió el modelo de la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla, y se constituyó, como afirma Sánchez Bella, en una auténtica Audiencia en materia de hacienda.³

Los tribunales de cuentas estaban integrados por tres contadores de resultados, dos oficiales con título real para ordenar las cuentas y un portero con vara de justicia para ejecutar lo ordenado por los contadores. A fin de asegurar la independencia e imparcialidad de los contadores, se les prohibió casarse sin la licencia respectiva con hijas, hermanas o deudas dentro del cuarto grado de los oficiales reales de la Hacienda de sus distritos, ni de persona que tuviera a su cargo Hacienda Real de la cual hubiera de dar cuenta ante el Tribunal, ni tampoco los oficiales reales con hijas o hermanas de los contadores, ni los hijos o hijas de los unos con los de los otros, viviendo los padres, sin la licencia real, so pena de privación de sus oficios. De la misma manera se les prohibía ejercer el cargo de alcalde ordinario o de regidor de México.⁴

También estaban facultados para tomar y fenecer las cuentas de los oficiales reales y de los tesoreros, arrendadores, administradores fieles y tomadores de las rentas reales. Conocían también del cobro de los retrasos en el pago de deudas al fisco. El contador más antiguo debía visitar anualmente las Cajas Reales, inventariar lo que en ellas hubiera dado cuenta al virrey o presidente de la Audiencia para que procediera, averiguara y sentenciara. Recibían estos tribunales de cuentas las fianzas otorgadas por los oficiales reales al asumir su cargo, y tomaban cuenta de manera anual. Los contadores de los tribunales de cuentas eran verdaderos jueces, y sus disposiciones tenían carácter obligatorio para las autoridades.

Si de las cuentas que tomaban surgía alguna controversia, conocían de ella en primera y segunda instancia tres oidores de la Real Audiencia designados por el virrey o presidente con asistencia de dos contadores. Se admitía la segunda suplicación ante el Consejo de Indias.⁵ Durante las dos primeras décadas del siglo XVI las remesas a la Real Hacienda en España de recursos provenientes de las Indias experimentaron una disminución respecto de los últimos 10 años del siglo anterior.⁶

La causa en apariencia eran los gastos excesivos incurridos por las autoridades indianas, así como los problemas del tráfico ilícito de mercancías. Con la implementación de las intendencias, si bien subsisten los oficiales reales, se presentaron grandes cambios en la organización de la Real Hacienda Indiana. Los intendentes se

³*Ibidem*, p. 630.

⁴*Ibidem*, p. 631.

⁵Ismael Sánchez Bella, *La organización financiera de las Indias (siglo XVI)*, México, Escuela Libre de Derecho/Miguel Ángel Porrúa, 1990, p. 68.

⁶Ildefonso Pulido Bueno, *La Real Hacienda de Felipe III*, Huelva, Artes Gráficas Andaluzas, 1996, p. 97.

convirtieron en los jueces de primera instancia en causas de hacienda en vez de los oficiales reales con la posibilidad de apelar sus sentencias ante la recién creada Junta Superior de Hacienda, independiente de las juntas de hacienda ordinarias y extraordinarias que se habían venido celebrando desde un inicio. Los intendentes reglamentaban la actuación de los funcionarios, elegían a los oficiales reales y controlaban todos los ramos de la Real Hacienda. En el caso del virrey, éste actuaba como superintendente general.⁷

En cuanto al Tribunal de Cuentas en México, en 1792 contaba ya con una planta de tres contadores, seis primeros de resultas, tres segundos de resultas, seis primeros ordenadores, tres segundos ordenadores, un archivero, dos oficiales de libros, seis primeros de glosa, seis segundos de glosa, un escribano, un portero, 38 individuos y 26 de cuentas atrasadas.⁸

Con la Constitución de Cádiz de 1812, el artículo 348 estableció que para que la tesorería general llevase su cuenta con la pureza que corresponde, el cargo y la data serían intervenidos respectivamente por las contadurías de valores y de distribución de la renta pública, conforme a una instrucción particular que arreglaría estas oficinas, de manera que sirvan para los fines de su instituto.

En el artículo 350 se contempla una Contaduría Mayor de Cuentas para el examen de todas las cuentas de caudales públicos, que se organizaría por una ley especial. En el México independiente, en el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 se establecía que subsistirían los juzgados y fueros militares y eclesiásticos, para los objetos de su atribución, como los peculiares de minería y de hacienda pública, que procederán como hasta entonces, según la ordenanza y las leyes respectivas.

El 12 de junio de 1823 el Primer Congreso Constituyente autorizó al gobierno para proveer las vacantes en todas las clases y ramos de la hacienda pública. Esta autorización incluía a los funcionarios de la Contaduría Mayor de Cuentas creada en la Constitución de Cádiz, conforme a una orden posterior del 12 de agosto de 1823. Tiempo después, el 15 de marzo de 1824, se ordenó mantener el número de empleados que tuviese a ese momento en ejercicio, en tanto se determinaba el nuevo arreglo de la hacienda pública.

El nuevo arreglo llegaría con la expedición, el 16 de noviembre de 1824, de la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, en cuyo artículo 1º, se determinó la extinción del Tribunal de Cuentas, y más adelante, en su artículo 42 y siguientes, la creación de una Contaduría Mayor, bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados, con la tarea de realizar el examen y la glosa que anualmente debía presentar el secretario del despacho de hacienda y para las de crédito público.

⁷Carlos Díaz Rementería, "La Real Hacienda", en Ismael Sánchez Bella *et al.*, *Historia del derecho indiano*, Madrid, Ed. MAPFRE, 1992, p. 230.

⁸Joaquín Maniau, *Compendio de la historia de la Real Hacienda de Nueva España*, con notas y comentarios de Alberto M. Carreño, estudio preliminar de Marta Morineau, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1995, pp. 7-8.

Esta inspección la ejercería la Cámara mediante una comisión integrada por cinco diputados nombrados por la misma, de carácter permanente aun en los recesos de la Cámara, y a ella le correspondía el examen de los presupuestos e informe del secretario de Hacienda. La Contaduría se dividía en dos secciones, una de hacienda y otra de crédito público, a cargo de un contador mayor cada una de ellas. El 21 de mayo de 1825 se facultó a la inspección de la Cámara de Diputados para organizar la oficina de contaduría.

El 20 de mayo de 1826, se expide el Plan de la Sección de la Contaduría de Crédito Público, y el día 10 anterior, mismo mes y año, el Reglamento para la Sección de Crédito Público de la Contaduría Mayor.

Con la adopción del centralismo, las Bases Constitucionales de 1835 establecieron en el artículo 14 que una ley organizaría la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo. En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se establece en el artículo 52, dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, 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. Una ley secundaria detallaría el modo y los términos en que la comisión inspectora habría de desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijen.

El 14 de marzo de 1838, se expide la Ley por la que se establece un Tribunal de Cuentas, volviendo al sistema histórico. Contaba con su respectiva Contaduría Mayor bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados por medio de la comisión inspectora.

En las Bases Orgánicas de 1842, el artículo 69 señala que toca exclusivamente a la Cámara de Diputados vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la contaduría mayor y nombrar los jefes y empleados de la Contaduría Mayor, a los cuales dará sus despachos el presidente de la República.

El Tribunal de Cuentas se extingue nuevamente por decreto del 2 de septiembre de 1846, titulado “Que la Suprema Corte de Justicia entre desde luego al ejercicio de las atribuciones que le señala la Constitución de 1824, y se restablecen los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito”. En el artículo 8º del decreto, se establece que cesaba el carácter de tribunal que se había dado a la Contaduría Mayor por la ley del 14 de marzo de 1838.

Tiempo después, el 26 de noviembre de 1853, se instaura nuevamente el Tribunal de Cuentas mediante un decreto del gobierno que resuelve, en su artículo 39, que se mantienen vigentes las Leyes de Indias y demás posteriores dictadas sobre la materia en todo lo que no se opusieran al decreto de 1853.

Después de la caída de la última dictadura de Santa Anna, los artículos 105 y 108 del Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1856 establecieron que los gastos se harían conforme al presupuesto y la tesorería general presentaría su

cuenta a la Contaduría Mayor, para su glosa y purificación de las que le sirvan de comprobantes. Lo mismo harían las tesorerías generales de estados y territorios. Posteriormente, mediante el Decreto por el que se Restablece la Contaduría Mayor de Hacienda del 10 de febrero de 1857, el presidente Ignacio Comonfort restablece dicha institución.

La Constitución de 1857 previó en su artículo 72, fracción XXIX, la facultad del Congreso para nombrar y remover libremente a los empleados tanto de la Secretaría de Hacienda como a los de la Contaduría Mayor.

Durante el Segundo Imperio, el artículo 7° del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 estableció que un Tribunal Especial de Cuentas, revisaría y glosaría todas las de las oficinas de la nación y cualesquiera otras de interés público que le pasara el emperador.

Conforme al Estatuto, el examen y liquidación de las cuentas de que habla el artículo 7° mencionado se harían por un Tribunal de Cuentas con autoridad judicial. La jurisdicción del Tribunal de Cuentas se extendía a todo el imperio. Este tribunal conocía, con inhibición de cualquier otro, de los negocios de su competencia y no se admitía apelación de sus fallos a otro tribunal.

Resolvía sobre lo relativo a las cuentas, pero no procedía contra los culpables en ellas, sino que los consignaba al juez competente; mas sí podía apremiar a los funcionarios a quienes correspondiera, a la presentación de las cuentas a la que estaban obligados.

Le correspondía asimismo vigilar sobre la exacta observancia del presupuesto; se comunicaba con el emperador por medio del Ministerio de Estado; sus miembros y presidente eran nombrados por el emperador. El 31 de octubre de 1865, el emperador expidió la Ley Orgánica y Reglamentaria del Tribunal de Cuentas.

Con la expedición de la Constitución de 1917, se establece en el artículo 73, fracción XXIV, la facultad al Congreso General para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; y en el artículo 74, fracciones II y III, dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, la de vigilar por medio de una comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

Mediante la reforma del 30 de julio de 1999 la denominación Contaduría Mayor de Hacienda cambia a Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. En el reglamento del 12 de septiembre de 2001 ya se utiliza la denominación de Auditoría Superior de la Federación.

El 29 de enero de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la más reciente reforma al artículo 79, consistente en adicionar la fracción I, con el siguiente texto:

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

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

Artículo 79

Texto constitucional vigente

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.⁹ 79

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.¹⁰

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.¹¹

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.¹²

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:¹³

- 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.¹⁴

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

⁹Párrafo reformado, *DOF*: 27-05-2015.

¹⁰Párrafo adicionado, *DOF*: 07-05-2008. Reformado, *DOF*: 27-05-2015.

¹¹Párrafo adicionado, *DOF*: 27-05-2015.

¹²Párrafo adicionado, *DOF*: 27-05-2015.

¹³Párrafo reformado, *DOF*: 27-05-2015.

¹⁴Párrafo reformado, *DOF*: 26-05-2015.

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 o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.¹⁵

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.¹⁶

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;¹⁷

- 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 la revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Su-

¹⁵Párrafo reformado, *DOF*: 26-05-2015, 27-05-2015 y 29-01-2016.

¹⁶Párrafo reformado, *DOF*: 27-05-2015.

¹⁷Párrafo reformado, *DOF*: 27-05-2015. Fracción reformada, *DOF*: 07-05-2008.

perior 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;¹⁸

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

¹⁸Fracción reformada, DOF: 07-05-2008 y 27-05-2015.

- 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.¹⁹

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.²⁰

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.²¹

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.²²

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.²³

¹⁹Fracción reformada, *DOF*: 07-05-2008 y 27-05-2015.

²⁰Párrafo reformado, *DOF*: 27-05-2015.

²¹Párrafo reformado, *DOF*: 27-05-2015.

²²Párrafo reformado, *DOF*: 07-05-2008 y 27-05-2015.

²³Artículo 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 y 30-07-1999.

Artículo 79

Comentario por **María del Pilar Hernández**

La expresión “auditar” procede del latín *audire*, oír, y del inglés *to audit, an official examination of records*. Conforme al Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, se refiere a la acción de “examinar la gestión económica de una entidad a fin de comprobar si se ajusta a lo establecido por la ley o la costumbre”.

De lo anterior, se desprende que una *auditoría* se refiere al procedimiento mediante el cual un organismo o persona facultada, a la que se le conoce como *auditor*, realiza una revisión de índole contable sobre los registros que la institución o persona auditada lleva con relación a los ingresos y egresos de sus recursos financieros.

En los estados constitucionales democráticos de origen electivo, la alta tarea de vigilancia y previsión asignada a los órganos específicos adquiere una importancia mayúscula, particularmente porque los representantes del pueblo, electos de manera directa, han de rendir cuentas de sus actos, particularmente de los que se refieren al manejo de los recursos públicos que integran la hacienda; y, más aún, en el seno de órganos colegiados deliberantes (parlamento, congreso, asamblea) es donde se dictan las normas que ha de aplicar el administrador y a las que debe sujetarse estrictamente el poder ejecutivo en todo lo que hace a la gestión financiera y patrimonial.

Las auditorías persiguen un fin específico, a saber: comprobar que los recursos financieros son empleados de la forma y para los fines a los que estaban originariamente destinados; *i.e.*, que los recursos hayan sido utilizados conforme a la planeación previa y que, en consecuencia, no se incurrió en desvío alguno.

Lo anterior cobra especial significación tratándose de recursos públicos, toda vez que los mismos provienen del pago de impuestos, derechos y servicios que recibe el Estado de su población. En consecuencia, es indispensable que los organismos encargados de ejercer esos recursos, los manejen de forma adecuada, garantizando tanto la legalidad como la transparencia en su actuar.

Ahora bien, para el correcto ejercicio de los recursos públicos, no basta con auditar a los organismos que los manejan, los que no necesariamente deben ser organismos públicos, sino que pueden ser, incluso, de naturaleza privada o mixta, toda vez que es indispensable que exista una verdadera cultura de transparencia y rendición de cuentas (*accountability*).

Para ello, es necesario que se diferencien tales conceptos, pues aunque en la práctica se manejan como sinónimos, es posible distinguirlos de la siguiente forma: cuando se habla de rendición de cuentas, se está haciendo referencia a un sistema global en el que debe ser una práctica continua tanto el mantener la información al alcance de

los interesados como el responder a los escrutinios periódicos que realice un organismo autorizado para tales efectos, así, transparencia y auditoría o fiscalización es parte de la rendición de cuentas.

La transparencia posibilita, y tiene como contenido, el mantener al alcance de los gobernados, de forma permanente, aquella información que pudiera ser de su interés y que, solamente por excepción y por causa justificada, adquiera la calidad y la clasificación de reservada.

La *auditoría* o *fiscalización* consiste, como ya se señaló, en realizar una revisión de índole contable sobre los registros que una institución o persona auditada lleva con relación a los ingresos y egresos de sus recursos financieros.

Es de resaltar, de consuno con lo antes expuesto y conforme a la expresión utilizada en el precepto que se comenta, que la expresión *fiscalización* aun cuando se considera como sinónima de *control* y *contralor*, adquiere matices y contenidos diferenciados y comprensivos.

El concepto control, de contornos más amplios que los otros dos, se aplica tanto a las “funciones de vigilancia, verificación o comprobación, es decir, al conjunto de medios adoptados para vedar, dentro de lo humano, los actos perjudiciales de los que tienen a su cargo la administración de una hacienda o de otra actividad, [como] a las de gobierno o dirección” (*Enciclopedia Jurídica Ameba*, tomo XII, p. 313).

En tanto que el concepto *fiscalizar*, especie del concepto control, implica el acto de necesidad consustancial a la hacienda pública (*fiscum*), de dar certeza respecto del destino que se asigna a los bienes que la integran no se modifique, que su administración sea correcta. Se impone el acto fiscalizador, además, no sólo por la eventual falta de confianza, sino, además, “por la necesidad de utilizar los bienes ajenos con prudencia y parquedad” (*ibidem*, p. 314).

Los tipos de fiscalización o control suelen diferenciarse en administrativo, jurisdiccional y político. En el caso mexicano hemos transitado a un modelo de *control externo administrativo*, toda vez que se confía a un ente distinto a los entes sujetos a la fiscalización, que en el caso es el órgano autónomo y especializado, que la ejecuta por y en la administración activa, como lo es la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación. No dejamos de referir que la anterior modalidad de Contaduría Mayor de Hacienda responde al modelo político.

Por lo que hace a la modalidad *control interno*, hoy en día se mantiene vigente vía la instauración de contralorías internas en las entidades y dependencias de la administración pública federal (centralizada, paraestatal, etcétera), estadual, municipal y en los órganos constitucionales autónomos.

El telos de la fiscalización administrativa se constriñe al asegurar lo que se reconoce bajo la denominación de regularidad de la gestión ejecutiva, *i.e.*, la comprobación del cumplimiento de los presupuestos, la gestión financiera y patrimonial, en tanto estándares económicos de limitación o constricción al poder de administración, que abarca, no está de más decirlo, las actividades específicas de control de los ingresos, egresos, transferencias de fondos, títulos y valores, deuda pública, *inter alia*, además de los bienes patrimoniales.

En el caso de los estados federados, la fiscalización se proyecta en los recursos de aquella naturaleza destinados a las entidades federativas y municipios. Doctrinalmente, en razón de la actuación, se distinguen tres formas generales de fiscalización administrativa, a saber:

- a) Comprobación. Que se concreta *a posteriori* o de manera ulterior.
- b) Intervención. Que se concreta y se erige en una especie de contraloría *a priori*, en tanto se entra al conocimiento del acto de ajuste o en el de toma de razón.
- c) Investigación. Mecanismo que se utiliza, en la eventualidad, para la verificación de supuestos actos irregulares.

Finalmente, es necesario aludir a los diversos tipos de control y fiscalización, en razón de:

1. La materia: técnico, económico y jurídico.
2. Del fin: formal o legal y de mérito u oportunidad.
3. Del tiempo: preventivo, concomitante y *a posteriori*.
4. Su duración: permanente y periódico (eventual, alternado o intermitente).
5. Su intensidad: analítico y sintético.
6. La vía: directo o indirecto.
7. El ámbito espacial: local y central.
8. El objeto: sobre personas o sobre actos.
9. Su carácter: ordinario y extraordinario.
10. Sus efectos: positivo —si el pronunciamiento es expreso— y negativo —cuando se difunde el rumor de que las irregularidades no pasarán desapercibidas.

Antecedentes históricos

La historia del control de la administración pública es extensa y, particularmente, se enfoca a la de naturaleza interna, sin embargo, por lo que hace al control externo es por demás sucinta. Vale señalar que la necesidad de verificar y garantizar el adecuado manejo de los recursos públicos data desde la época colonial. En 1605, Felipe III instaura los tribunales de cuentas de América, con sede en México, Lima y Santa Fe de Bogotá, los cuales tenían, entre otras funciones, la de revisar el estado de la Real Hacienda y emitir una memoria relativa a la Cuenta General, que contenía las observaciones y propuestas de reformas a que daba lugar la revisión de la recaudación y aplicación de los fondos públicos. En México, el llamado Tribunal de Real Audiencia de Cuentas se encargaba de recaudar y administrar las cuentas de los oficiales reales y del contador de tributos y azogues, entre otras funciones.

En el México independiente, desaparece el Tribunal de Cuentas confiriéndosele al Congreso General la facultad de “tomar anualmente cuentas al gobierno” (artículo 50, fracción VIII), y como obligación de las entidades federativas en su artículo 161, numeral 8°:

Remitir anualmente a cada una de las cámaras del Congreso general nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, del estado en que se hallen los ramos de industria agrícola, mercantil y fabril; de los nuevos ramos de industria que puedan introducirse y fomentarse, con expresión de los medios para conseguirlo, y de su respectiva población y modo de protegerla o aumentarla.

Por decreto del 16 de noviembre de 1824, se expide la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, centralizando en la Secretaría de Hacienda la facultad de administrar todas las rentas pertenecientes a la Federación, inspeccionar las casas de Moneda y dirigir la Administración General de Correos, la Colecturía de la Renta de Lotería y la Oficina Provisional de Rezagos. Para el despacho de las nuevas funciones atribuidas, se conformaron diversos departamentos: el de Cuenta y Razón, antecedente de la Contaduría Mayor de la Federación, creado para subrogar a las contadurías generales; Tesorería General de la Federación, creada con el propósito de reunir en una dependencia todos los elementos que hicieran posible conocer el estado verdadero de las rentas y los gastos de la Administración; Comisaría Central de Guerra y Marina, encargada de la formulación de las cuentas del Ejército y la Marina, y Contaduría Mayor, órgano de control que estuvo bajo la inspección de la Cámara de Diputados, con la función principal de examinar los presupuestos y la memoria que debería presentar anualmente la Secretaría de Hacienda.

El 10 de mayo de 1826, se expide el Reglamento para la Sección de Hacienda de la Contaduría Mayor.²⁴ Mediante éste se precisaron las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda, confiriéndole exclusivamente al contador mayor tanto la capacidad como la facultad para intervenir en los cortes de caja y reconocer las existencias en numerario, así como para examinar los presupuestos generales de gastos y las cuentas de la hacienda pública, con el fin de formular las observaciones y realizar las reclamaciones del caso.

Con la sanción de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se prevé constitucionalmente la existencia de la Contaduría Mayor, dependiente de la Cámara de Diputados y a quien competía, desde entonces, “Vigilar por medio de una Comisión inspectora, compuesta por cinco individuos de su seno” su exacto desempeño, así como de las oficinas generales de Hacienda, nombrar a los jefes y demás empleados que en ella se desempeñaran y, como un mecanismo de control en los nombramientos del ejecutivo en el tema del gasto público, confirmar los nombramientos de los primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda.

Con la expedición de la Ley Orgánica del 14 de marzo de 1838, la Contaduría se adscribe al Tribunal de Cuentas, órgano éste cuya existencia se extingue por decreto del 2 de septiembre de 1846, reestableciéndose la Contaduría Mayor cuyas funciones

²⁴Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, disponible en <http://www.biblioweb.dgsea.unam.mx/dublanylozano/>

se datan hasta 1853, fecha en la que se retorna en funciones, nuevamente, el Tribunal de Cuentas que se mantiene, por última ocasión, hasta el año de 1867, en que se restaura la República, siendo el 20 de agosto cuando recobra la denominación de Contaduría Mayor de Hacienda. La Constitución de 1857, previó en su artículo 72, fracción XXIX, la facultad del Congreso para nombrar y remover libremente a los empleados tanto de la secretaría de Hacienda como a los de la Contaduría Mayor.

Con la expedición de la Constitución vigente de 1917,²⁵ se establece en el artículo 73, fracción XXIV, la facultad al Congreso General para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; y en el diverso 74, fracciones II y III, y en tanto materia exclusiva de la Cámara de Diputados: [...] Vigilar por medio de una comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.

Es 1936, se expide la tercera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, atributiva de competencias al órgano técnico para revisar la glosa, fiscalizar y finiquitar; revisar y glosar las cuentas anuales del erario federal y de aquellas oficinas con manejo de fondos o valores de la federación; practicar visitas de carácter especial que estimara necesarias, previa aprobación de la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados.

La citada ley estuvo en vigencia hasta el 28 de diciembre de 1978, en que se expide el decreto que crea la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y que constaba de tres partes fundamentales:

- a) *La orgánica*, que definía y conformaba las unidades con injerencia en el examen y revisión de la Cuenta Pública;
- b) *La funcional*, que vía la definición de la Cuenta Pública establecía la operación, los medios y los elementos con los que contaba el órgano técnico para ejecutar sus funciones, y
- c) La propia de la procedencia de las responsabilidades y su prescripción. Este cuerpo normativo quedó abrogado con la expedición de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 2000, y después de las reformas constitucionales del 30 de julio de 1999, y que dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación.

La Contaduría Mayor de Hacienda, que funcionara hasta 1999, se encontraba sujeta a la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados y, para el desarrollo de sus trabajos, se dividía en dos secciones: de Hacienda y de Crédito Público, una de las cuales debía estar a cargo de un contador mayor.

²⁵*Diario Oficial*, Órgano del Gobierno Provisional de la República, N° 30, 5 de febrero de 1917, p. 155.

De la Contaduría Mayor de Hacienda a la Auditoría Superior de la Federación

La Contaduría Mayor de Hacienda, debido a la Constitución de 1824, se instituyó como el órgano auditor externo de los organismos públicos que manejaran fondos federales, dependiente del Poder Legislativo Federal. Posteriormente, por virtud de la Constitución de 1917, los organismos públicos federales contaron, además, con órganos propios encargados de realizar auditorías internas, los que fueron regulados por la Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría de la Federación.

Años más tarde, en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se eleva al rango de Secretaría de Estado la auditoría interna del Ejecutivo federal, creándose la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy Secretaría de la Función Pública, denominada así con motivo de la expedición del decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y se reforma, entre otras, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003.

En 1995, con motivo del lacerante problema de corrupción que vivía el Estado mexicano, y gracias a la conciencia ciudadana respecto de la conveniencia de la rendición de cuentas por parte de las autoridades, el ejecutivo a cargo del presidente Ernesto Zedillo, promueve reformas para elevar a rango constitucional al ente encargado de realizar la auditoría externa de las autoridades federales. Por tales reformas, que se concretaron hasta el 30 de julio de 1999, se crea la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la Contraloría Mayor de Hacienda es sustituida por la Auditoría Superior de la Federación, aquella ley fue abrogada por y sustituida por la vigente Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 29 de mayo de 2009.

La Auditoría Superior de la Federación, cuya denominación se constitucionaliza por reforma publicada el 27 de mayo de 2015, frente a la Contraloría Mayor de Hacienda, es un órgano fortalecido que no se limita a realizar auditorías sobre el manejo de recursos federales, sino que también evalúa el cumplimiento de los planes y programas federales autorizados, e incluso, está facultada para emitir recomendaciones, fincamiento de responsabilidades y proponer el establecimiento de sanciones.

Hoy en día, en virtud de las reformas constitucionales al artículo 113 (*Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo de 2015), la Secretaría de la Función Pública se encuentra ligada a la Auditoría Superior de la Federación, en lo que se denomina el Sistema Nacional Anticorrupción, atendiendo a sus nuevas facultades, verificadas además por decreto de reformas constitucionales del 26 de mayo de 2015.

Marco jurídico de la Auditoría Superior de la Federación

El Constituyente Permanente concretó una reforma al artículo de mérito dándole un nuevo contenido: la creación de una denominada entidad superior de fiscalización, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de julio de 1999, cuyo conteni-

do fue desarrollado mediante la denominada Ley de Fiscalización Superior (*Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 2000) y que recientemente ha sido abrogada por la diversa Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el 29 de mayo de 2009 y que en adelante se invoca.

Desde 1999, todo lo relativo a la Comisión Permanente del Congreso General pasó a ser parte del artículo 78, de la propia Constitución federal, reservándose el diverso 79, como precepto fundamental de previsión sobre la integración, el funcionamiento y las competencias de la Auditoría Superior de la Federación.

Constitucionalmente se concibe al nuevo órgano auditor como la entidad encargada de fiscalizar, en forma posterior, los ingresos y egresos, el manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos de los Poderes de la Unión; los entes públicos federales, y las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales.

Además, el artículo 2° de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación prevé como entidades fiscalizadas a cualquier ente, persona física o moral, pública o privada, que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, a fin de verificar que su gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas federales aprobados. Por otra parte, por reforma a la Ley de Mérito, publicada el 4 de abril de 2005 en el *Diario Oficial de la Federación*, también son susceptibles de fiscalizarse los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren cuando hayan recibido por cualquier título recursos públicos federales.

Es de señalarse que conforme al artículo 5° de la citada ley, la fiscalización superior a cargo de la “entidad de fiscalización superior de la Federación”, actualmente Auditoría Superior de la Federación, no solamente se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, sino que se realiza de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna y, por imperativo constitucional en virtud de las reformas publicadas al precepto de mérito del 7 de mayo de 2008, la Auditoría puede solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin perjuicio del principio de anualidad.

La existencia, conformación y atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación se fundamentan en los artículos: 73 fracción XXIV; 74, fracción VI (por reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 7 de mayo de 2008), y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, del 20 diciembre de 2000, con reformas publicadas sucesivamente en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 2000, 4 de abril de 2005, 30 de agosto de 2007, abrogada por la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas Federal (en adelante LFRCF), y 20 de junio de 2008; en el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación (RIASF) publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de septiembre de 2001 y abrogado por el expedido y publicado en el mismo órgano oficial del 6 de julio de 2007, siendo el vigente el publicado el 29 de abril de 2013; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de marzo de 2006

(mediante la cual se abroga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público), y cuyas últimas reformas se verificaron por decreto del 30 de diciembre de 2015; el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *Diario Oficial de la Federación* del 28 de junio de 2006; y respecto del acceso a la información, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 11 de junio de 2002, con reformas del 18 de diciembre de 2015 y la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 4 de mayo de 2015, mediante la cual se declara a la Auditoría Superior parte del denominado Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; Acuerdo por el que se establece la integración y el funcionamiento del Comité de Información de la Auditoría Superior de la Federación (*Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 2003); el Acuerdo por el que se Erige la Integración y Funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación (*Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 2006) y el Acuerdo por el que se establecen los Criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación (*Diario Oficial de la Federación* del 30 de abril de 2007).

Finalmente por reformas verificadas a la Constitución General de 29 de enero de 2016, que entre otras, modifica sustantivamente el artículo 122, para constitucionalizar la naturaleza jurídica de la ahora denominada Ciudad de México y, desde luego, sus bases constitucionales como entidad federativa, motivo por el cual la expresión es impropia tanto de la Ciudad de México como de sus demarcaciones territoriales.

Análisis exegético

Es necesario resaltar que las labores de fiscalización de carácter posterior a cargo de la Auditoría Superior de la Federación se enfocan al manejo de los recursos públicos federales, sin importar el ente de que se trate. Lo anterior es relevante dado que puede tratarse de 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 la realización de auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán. Es de distinguirse que no se violenta el principio de división de poderes (división horizontal u orgánica en el ejercicio del poder), habida cuenta de que las auditorías en ningún caso y bajo ningún principio conocerán de las labores propias de cada uno de ellos.

El mismo criterio opera cuando se trata de los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios y, por reforma constitucional del 7 de mayo de 2008, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, disposición que ha quedado abrogada para dar paso al renovado artículo 122 que, como hemos apuntado líneas arriba, asume la denominación de Ciudad de

México y sus demarcaciones territoriales (*Diario Oficial de la Federación* de 29 de enero de 2016). 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, inspeccionará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las *entidades fiscalizadas* o, en su caso, *ejecutores de gasto* (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) deberán haber sido beneficiados con recursos públicos federales y, en estas situaciones, las auditorías deberán centrarse en el manejo de tales recursos, no así en las funciones propias de los organismos auditados, ni de los recursos que tengan otro origen. De esta forma, se dejan a salvo los principios de división de poderes, de libre administración pública hacendaria federal, y el propio federalismo.

Las responsabilidades administrativas en que pueden incurrir aquellos servidores públicos que afecten a la Hacienda Pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, conforme al artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria prescribe:

Los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones generales aplicables.

Artículo 15, fracción IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

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 pecuniaras correspondientes. Para el fincamiento de tales responsabilidades la Auditoría tramitará, substanciará y resolverá el procedimiento para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias previsto en esta Ley, por las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u 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 conforme a los ordenamientos aplicables. También promoverá y dará 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 presentará denuncias y querrelas penales.

Más allá de las propiamente previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (de 31 de diciembre de 2002, con reformas de 24 de marzo de 2016) y la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (*Diario Oficial de la Federación* de 13 de marzo de 2002, con reformas del 18 de diciembre de 2015) e, inopinadamente, las previstas en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al efecto, el artículo 116 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria cobra especial relevancia al equiparar las responsabilidades administrativas con créditos fiscales, al reconocer que “las sanciones e indemnizaciones que se determinen conforme a las disposiciones de esta ley tendrán en carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida, sujetándose al procedimiento de ejecución que establece la legislación aplicable”. Tal como en su momento lo asentó en su artículo 47 la abrogada Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

De manera puntual, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación determina procedimientos y plazos específicos para la determinación de daños y perjuicios y el fincamiento de responsabilidades cuando se deriven de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, y aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas lesivas al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Es necesario señalar que la actual fracción VI, del artículo 74 constitucional (*Diario Oficial de la Federación* del 7 de mayo de 2008, con reformas de compatibilización en la materia de auditoría del 27 de mayo de 2015) determina, en materia de competencia de la Auditoría Superior y en particular de responsabilidades, que si de la revisión de la Cuenta Pública que realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación 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 solamente podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley.

Cabe señalar la aplicación, en materia de responsabilidades, de lo dispuesto tanto en el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Penal Federal.

La reforma de 27 de mayo de 2015 al artículo 74, fracción XXIX-H, confiere facultades al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer de las referidas responsabilidades. Las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación conforme a su propia ley podrán ser impugnadas por el servidor público 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 Administrativa. El recurso de reconsideración se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación del pliego o resolución recurrida.

Si bien por las reformas constitucionales de 27 de mayo de 2015 al artículo 79 uno de los principios de la fiscalización cambió y el otro se derogó —posterioridad, anualidad (reforma al artículo 79, *Diario Oficial de la Federación* de 7 de mayo de 2008)—, cambiaron por legalidad, para la práctica de todo tipo de auditorías rige el principio de anualidad tal como lo prescribe la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas. Este acuerdo no se ve vulnerado cuando se realizan auditorías parciales, ya que en ellas la fiscalización se centra en conceptos específicos y atiende a situaciones excepcionales. Además, la realización de auditorías parciales no obsta para que en el momento indicado se realice la auditoría del ejercicio anual que corresponda. No debe olvidarse que la fiscalización superior debe sujetarse siempre a sus principios rectores: posterioridad.

El párrafo cuarto de la fracción I, del artículo 79, dispone que, y sin contrariar al *principio de anualidad*, 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, el proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión, abarquen 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 únicamente podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión, previsión que fue objeto de modificación el 27 de mayo de 2015.

Por lo que hace al principio de posterioridad y en razón de las denuncias presentadas, el párrafo quinto de la fracción I, del artículo 79, dispone que la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar 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 las 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.

Por la ya referida reforma de mayo de 2015, se da completitud al sistema de auditoría, por lo que hace a la Cámara de Diputados, la Auditoría habrá de entregarle un informe específico y promoverá las acciones correspondientes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción a la Corrupción o las autoridades competentes.

Aspectos generales de la Auditoría Superior de la Federación

Auditor Superior de la Federación. La Auditoría Superior de la Federación cuenta con un titular denominado Auditor Superior de la Federación cuya existencia se encontraba

prevista en el párrafo segundo y ahora tercero (*Diario Oficial de la Federación* de 27 de mayo de 2015) de la fracción IV, del artículo 79, de la Constitución federal; será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, así como por lo estipulado en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de la Constitución General y 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.

Por un periodo de ocho años, con posibilidad de ser ratificado por una vez; removido por responsabilidad conforme al Título Cuarto de la propia Constitución federal, el titular del órgano superior de la Federación, a fin de cumplir con los requisitos prescritos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de la propia Ley Fundamental (y 79 de la LFRCF), será nombrado conforme al procedimiento previsto en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, acorde con el procedimiento siguiente:

- 1.º La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados formulará la convocatoria pública correspondiente, a efecto de recibir durante un periodo de diez días contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, las solicitudes para ocupar el puesto de Auditor Superior de la Federación;
- 2.º Concluido el plazo anterior y recibidas las solicitudes con los requisitos y documentos que señale la convocatoria, la Comisión, dentro de los cinco días siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas;
- 3.º Del análisis de las solicitudes, los integrantes de la Comisión entrevistarán por separado, dentro de los cinco días siguientes, a los candidatos que, a su juicio, consideren idóneos para la conformación de una terna;
- 4.º Conformada la terna, en un plazo que no deberá exceder de tres días, la Comisión formulará su dictamen, a fin de proponer al Pleno de la Cámara de Diputados los tres candidatos, para que éste proceda a la designación del Auditor Superior de la Federación; y
- 5.º La persona designada para ocupar el cargo, protestará ante el Pleno de la Cámara de Diputados (artículo 80 de la LFRCF).

Cuando ningún candidato de la terna propuesta haya obtenido la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, se deberá someter una nueva propuesta, en la que deberán estar excluidos aquellos candidatos que hubiesen figurado en el dictamen rechazado (artículo 80 de la LFRCF).

Conforme al artículo 92 de la LFRCF, el auditor podrá ser sujeto de remoción en los siguientes supuestos:

1. De prohibición, conforme al artículo 80 del ordenamiento legal en cita: *a)* formar parte de Partido Político alguno, participar en actos políticos partidistas y hacer cualquier tipo de propaganda o promoción partidista; *b)* desempeñar otro empleo o encargo en los sectores público, privado o social, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia, y *c)* hacer del conocimiento de terceros o difundir de cualquier forma, la información confidencial o reservada que tenga bajo su custodia la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus atribuciones;

2. Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos de la LFRCF y sus disposiciones reglamentarias;
3. Dejar de fincar indemnizaciones o aplicar sanciones pecuniarias, en el ámbito de su competencia, sin causa justificada, cuando esté debidamente comprobada la responsabilidad e identificado el responsable como consecuencia de las revisiones e investigaciones que en el ejercicio de sus atribuciones se realicen;
4. Ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar autorización de la Cámara de Diputados;
5. Abstenerse de presentar en el año correspondiente y en los términos de la LFRCF, sin causa justificada, el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública;
6. Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia o que exista en la Auditoría Superior de la Federación, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, y
7. Aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones y de esta circunstancia, conducirse con parcialidad (artículo 81, fracción VIII de la LFRCF).

Entre otras, las atribuciones del Auditor Superior de la Federación son:

- a) Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante las entidades fiscalizadas, autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios y demás personas físicas y morales, además de ser el vínculo entre la propia Auditoría Superior y el Comité de Vigilancia de la Cámara de Diputados;
- b) Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación;
- c) Aprobar el programa anual de actividades de la entidad a su cargo y el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones, así como establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, y de todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones a su cargo; administrar los bienes y recursos a cargo de la misma; y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la entidad, así como gestionar la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles del dominio público de la Federación, afectos a su servicio;
- d) Expedir el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación y los manuales de organización y procedimientos que se requieran para la debida organización y funcionamiento de la misma, los que estarán sujetos a la ratificación de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados y deberán ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación*;
- e) Solicitar a las entidades fiscalizadas, servidores públicos y a las personas físicas y morales la información que con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública se requiera, así como a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales el auxilio que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- f) Resolver el Recurso de Reconsideración interpuesto en contra de sus resoluciones, y presentar denuncias y querellas en los casos de presuntas conductas delictivas de servidores públicos y en contra de particulares cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran implicar daños al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, así como denuncias de juicio político;

- g) Recibir de la Comisión de Vigilancia el Informe de Avance de la Gestión Financiera y la Cuenta Pública para su revisión y fiscalización; así como formular y entregar a la Cámara de Diputados el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación;
- h) Celebrar convenios de coordinación o colaboración con los Poderes de la Unión y los Gobiernos estatales y municipales, así como solicitar ante las autoridades competentes el cobro de las multas y sanciones resarcitorias que se impongan, y
- i) Dar cuenta comprobada a la Cámara de Diputados de la aplicación de su presupuesto aprobado (artículo 74 de la LRCF).

Estructura orgánica. El Auditor Superior de la Federación, para el ejercicio de sus funciones, es auxiliado por tres auditores especiales que encabezan la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero, la Auditoría Especial de Desempeño y la Auditoría Especial de Planeación e Información. El Auditor Especial de Cumplimiento Financiero tiene, entre otras funciones, las siguientes:

1. Coordinar y supervisar las auditorías, visitas e inspecciones que se realicen a las entidades fiscalizadas;
2. Constatar que mediante las intervenciones de la Auditoría Superior de la Federación, se verifique que los recursos recaudados, captados y ejercidos, así como el manejo de los fondos federales, se hayan efectuado y registrado en la contabilidad de conformidad con la legislación y normatividad aplicables, y
3. Promover la coordinación con los órganos internos de control y con las dependencias globalizadoras responsables de la contabilidad y auditoría gubernamentales, a efecto de facilitar el intercambio de información y mejorar así la calidad de las revisiones practicadas por la Auditoría Superior de la Federación (artículo 8º del RIASF).

Al Auditor Especial de Desempeño le corresponde principalmente:

1. Coordinar y supervisar la práctica de auditorías de desempeño y especiales, orientadas a verificar que los gastos correspondieron a los autorizados se efectuaron con economía, eficacia y eficiencia;
2. Coordinar y supervisar que las auditorías de desempeño y estudios permitan constatar que los bienes producidos y servicios ofrecidos por las entidades fiscalizadas correspondieron a los recursos erogados y cumplieron las metas propuestas con eficacia, eficiencia y economía;
3. Verificar que las auditorías a su cargo incluyan el examen de que las entidades fiscalizadas hayan establecido mecanismos adecuados para medir e informar sobre la eficacia de las acciones y la adopción de las prácticas más convenientes para la gestión pública;
4. Planear y vigilar que en las auditorías y revisiones se evidencie que el impacto de los programas, proyectos, políticas y acciones gubernamentales corresponda a lo planeado y que cumplieron con las expectativas previstas en términos de costo-beneficio para la sociedad;
5. Promover que la rendición de cuentas por parte de las entidades fiscalizadas incluya indicadores de gestión y de desempeño institucional que permitan evaluar los resultados, así como constatar la administración responsable, productiva y transparente de los recursos públicos, y

6. Verificar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto anual a efecto de constatar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos (artículo 9º del RIASF).

Las funciones principales del Auditor Especial de Planeación e Información son:

1. Planear y coordinar la integración del Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones, y someterlo a la aprobación del Auditor Superior, así como determinar y disponer la preparación del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública que debe rendir la Auditoría Superior ante la Cámara de Diputados;
2. Coordinar y supervisar el análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación, a fin de producir documentos que coadyuven en la elaboración del Informe del Resultado sobre la Revisión de la Cuenta Pública;
3. Organizar y supervisar el examen de la información económica, financiera, programática y presupuestal que se presente en la Cuenta Pública y en el Informe de Avance de Gestión Financiera;
4. Establecer la metodología para la planeación de las revisiones sobre la Cuenta Pública y el Informe de Avance de Gestión Financiera, y
5. Coordinar la integración y actualización del marco normativo general para la fiscalización de la gestión gubernamental, a cargo de la Auditoría Superior de la Federación;
6. Promover y establecer mecanismos de coordinación, intercambio de información y colaboración, con las instancias de control y auditoría interna de los entes públicos susceptibles de fiscalización (artículo 10 del RIASF).

Además, la Auditoría Superior de la Federación cuenta con la Unidad de Asuntos Jurídicos y la Unidad General de Administración, así como con las coordinaciones de Control y Auditoría Interna y de Relaciones Institucionales. Entre otras, la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Federación tiene las siguientes funciones:

- a) Asesorar en materia jurídica al Auditor Superior de la Federación y a los Auditores Especiales, así como actuar como su órgano de consulta;
- b) Instruir el Recurso de Reconsideración previsto en la LFRCF;
- c) Ejercitar las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los juicios en los que la Auditoría Superior de la Federación sea parte;
- d) Contestar demandas, presentar pruebas y alegatos, y actuar en defensa de los intereses jurídicos de la propia Auditoría, dando el debido seguimiento a los procesos y juicios en que actúe;
- e) Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;
- f) Elaborar los documentos necesarios para que la Auditoría Superior de la Federación presente denuncias y querrelas penales en el caso de conductas que pudieran constituir ilícitos en contra de la Hacienda Pública o el patrimonio de los entes públicos federales, así como para que promueva ante las autoridades competentes para la determinación de otras responsabilidades;

g) asesorar y expedir lineamientos sobre el levantamiento de las actas administrativas que procedan como resultado de las visitas, inspecciones y auditorías que practique la Auditoría Superior de la Federación (artículo 89 de la LFRCF).

Principalmente, las atribuciones de la Unidad General de Administración de la Auditoría Superior de la Federación, son las siguientes:

- a) Administrar los recursos financieros, humanos y materiales de la Auditoría Superior de la Federación;
- b) Prestar los servicios que, en general, se requieran para el debido funcionamiento de las instalaciones en que se encuentre operando la propia Auditoría Superior de la Federación;
- c) Preparar el anteproyecto de Presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación, ejercer y glosar el ejercicio del presupuesto autorizado y elaborar la cuenta comprobada de su aplicación, así como implantar y mantener un sistema de contabilidad de la institución que permita registrar el conjunto de operaciones que requiera su propia administración (artículo 90 de la LFRCF).

Otros aspectos relevantes de la Auditoría Superior de la Federación. Quienes presten sus servicios a la Auditoría Superior de la Federación serán considerados servidores públicos y sus relaciones laborales deberán regirse por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se clasificarán como trabajadores de base y de confianza (artículo 98 de la LFRCF).

- El Auditor Superior de la Federación, los Auditores Especiales, los titulares de la Unidad de Asuntos Jurídicos y la Unidad General de Administración, así como los directores generales, directores, auditores, visitadores, inspectores, subdirectores, jefes de departamento, asesores, secretarios particulares, entre otros, serán considerados trabajadores de confianza (artículo 99 de la LFRCF).
- La Auditoría Superior de la Federación deberá establecer un servicio civil de carrera, que mediante exámenes de ingreso y evaluaciones periódicas del desempeño del personal, garantice la excelencia en la prestación de los servicios a su cargo (artículo 96 de la LFRCF).
- Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se encuentran sujetos al régimen de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (13 de marzo de 2002), y a las demás disposiciones aplicables (artículo 101 de la LFRCF).
- La Cámara de Diputados cuenta con una Comisión de Vigilancia que se encarga de evaluar el desempeño de la propia Auditoría Superior y, además, sirve de enlace entre ambas. Para tales efectos, cuenta con la Unidad de Evaluación y Control, la que, entre otras cosas, se encarga de: practicar por sí o a través de auditores externos, a instancia de la Comisión de Vigilancia de la Cámara, auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas anuales de la Auditoría Superior, así como la debida aplicación de los recursos a su cargo; recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación, los Auditores Especiales y los demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión de Vigilancia,

fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan; conocer y resolver el recurso de revocación que interpongan los servidores públicos sancionados; realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales y, a instancia de la Comisión de Vigilancia, presentar denuncias o querrelas 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; vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior se conduzcan conforme a la LFRCF y llevar el registro y análisis de su situación patrimonial (artículo 103 de la LFRCF).

Conceptos. Se entiende por *gestión financiera* la actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y, en general, de los recursos públicos que sean utilizados para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados, en el periodo que corresponde a una Cuenta Pública, sujeta a la revisión posterior de la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación.

La Cuenta Pública es el informe que los Poderes de la Unión y los entes de fiscalización previstos constitucionalmente (*Diario Oficial de la Federación* de 18 de junio de 2008) rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables y con base en los programas aprobados.

Conforme a lo previsto por el párrafo tercero de la fracción VI, del artículo 74, de la Constitución Federal (*Diario Oficial de la Federación* del 7 de mayo de 2008), 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. Solamente 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.

Debe entenderse por *entes públicos federales* a los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes; y por *entidades fiscalizadas* a los Poderes de la Unión; los entes públicos federales; las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, a cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales (artículo 2º, fracción VII de la LFRCF).

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, que le habrá de hacer entrega del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública 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.

El referido informe incluirá 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 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 (*Diario Oficial de la Federación* de 18 de junio de 2008).

En cumplimiento del principio de audiencia, la ASF previo a la presentación del informe del resultado hará del conocimiento de las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que 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 diez 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. 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.

Jurisprudencias y tesis relevantes

Las tareas que la Auditoría Superior de la Federación tiene encomendadas no son tareas sencillas de cumplir. La constante supervisión sobre el manejo de los recursos públicos federales, ya sea a órganos federales de los distintos poderes o, incluso, a autoridades locales y universidades públicas, ha creado discrepancias que han ocasionado que los conflictos derivados de esto se diriman ante autoridades jurisdiccionales. Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en diversas ocasiones, respecto a variados temas relacionados con el ejercicio de las facultades de fiscalización que tiene encomendadas la Auditoría Superior de la Federación, actualmente, y su antecesora la Contaduría Mayor de Hacienda. Son muchos los criterios jurisprudenciales y las tesis relevantes que hasta ahora se han instituido, sin embargo, se pueden destacar las siguientes:

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. NO TIENE FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA ORDENAR LA REALIZACIÓN DE CONDUCTAS ESPECÍFICAS A LOS AUDITADOS EN RELACIÓN CON LAS IRREGULARIDADES QUE DETECTE (RÉGIMEN CONSTITUCIONAL TRANSITORIO APLICABLE A LA CUENTA PÚBLICA DE DOS MIL). P/J. 60/2003. Controversia constitucional 36/2003. María Teresa Herrera Tello, en su carácter de Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, contra la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 4 de noviembre de 2003. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Disidente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el cuatro de noviembre en curso, aprobó, con el número 60/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a cinco de noviembre de dos mil tres. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XVIII, noviembre de 2003. Pág. 367. Tesis de Jurisprudencia.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. NO SE VIOLA POR LA VERIFICACIÓN QUE HAGA LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ANTES CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA) DE LOS SUBSIDIOS FEDERALES QUE SE OTORGAN A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS. 2a. CXXI/2002. Amparo en revisión 317/2001. Universidad Autónoma de Tamaulipas. 30 de agosto de 2002. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XVI, octubre de 2002. Pág. 396. Tesis Aislada.

APORTACIONES FEDERALES TRANSFERIDAS AL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ Y SUS MUNICIPIOS. EL DECRETO NÚMERO 68, PUBLICADO EL TREINTA DE DICIEMBRE DE DOS MIL EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD, EN CUANTO ADICIONÓ EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 81 Y EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 10, AMBOS DE LA LEY PARA LA ADMINISTRACIÓN CORRESPONDIENTE, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. P/J. 138/2001. Controversia constitucional 3/2001. Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, Estado de San Luis Potosí. 25 de octubre de 2001. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 138/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XV, enero de 2002. Pág. 915. Tesis de Jurisprudencia.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. SUS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN EN PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS SE RIGEN POR EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD. Controversia constitucional 61/2004. Poder Ejecutivo Federal. 12 de abril de 2005. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada hoy, aprobó, con el número XXX/2005, la tesis aislada que antecede; determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXII, Novena Época, agosto de 2005. Pág. 889. Tesis: PXXX/2005. Tesis Aislada.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE FACULTADES PARA AUDITAR, VERIFICAR Y FORMULAR PLIEGOS DE OBSERVACIONES ÚNICAMENTE RESPECTO DE LOS INGRESOS PRIVADOS CONTENIDOS EN EL RUBRO FINANCIERO “DTA”. P/J. 126/2006. Controversia constitucional 84/2004.- Poder Ejecutivo Federal.- 14 de agosto de 2006.- Mayoría de ocho votos; votaron en contra Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.- Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo.- Encargado del engrosamiento: Juan Díaz Romero.- Secretario: Israel Flores Rodríguez. Tesis de Jurisprudencia.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA EL ACUERDO QUE AUTORIZA EN DEFINITIVA EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, CUANDO ACTÚA COMO DENUNCIANTE EN UNA AVERIGUACIÓN PREVIA CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES DE FISCALIZACIÓN. De los artículos 74, fracciones II y VI, así como 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se observa que a la Auditoría Superior de la Federación se encomendó la facultad de velar para que el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales se ajusten a los lineamientos señalados en el presupuesto, además de constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno; y derivado de dicha función, los artículos 14, 16 y 45 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, vigente hasta el 29 de mayo de 2009, otorgaron al ente fiscalizador facultades para determinar los daños y perjuicios sufridos por el Estado en su hacienda pública federal o en el patrimonio de los entes públicos federales, y presentar las denuncias y querrelas relativas, así como coadyuvar con el Ministerio Público; en suma, la Auditoría Superior de la Federación es el órgano encargado de salvaguardar la hacienda pública federal o el patrimonio de los entes públicos federales, independientemente de cuál sea el ente fiscalizador al que materialmente pertenezcan los recursos; por tanto, tiene interés jurídico para reclamar el acuerdo que autoriza en definitiva el no ejercicio de la acción penal en vía de amparo indirecto, cuando actúa como denunciante en una averiguación previa con motivo del ejercicio de sus facultades constitucionales de fiscalización; lo que es acorde con los numerales 9° de la abrogada Ley de Amparo y 7° de la vigente, ya que con esas facultades comparece a demandar el amparo como representante de la Federación, quien sufre la afectación patrimonial, actuando en un plano de igualdad, al someter su pretensión a la potestad del Ministerio Público de investigar los delitos, de acuerdo con el artículo 21 constitucional.

PLENO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. Contradicción de tesis 5/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Quinto y Séptimo, todos en Materia Penal del Primer Circuito. 18 de agosto de 2015. Mayoría de seis votos de los Magistrados Luis Núñez Sandoval, Mario Ariel Acevedo Cedillo, Héctor Lara González, Horacio Armando Hernández Orozco, Lilia Mónica López Benítez y Taissia Cruz Parceró. Disidentes: Ricardo Ojeda Bohórquez, Tereso Ramos Hernández y Guadalupe Olga Mejía Sánchez.

Ponente: Ricardo Ojeda Bohórquez. Encargado del engrose: Luis Núñez Sandoval. Secretario: Daniel Marcelino Niño Jiménez.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis I.2o.P35 P (10a.), de título y subtítulo: AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA AUTORIZACIÓN DEFINITIVA DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, CUANDO ÚNICAMENTE FUNGE COMO DENUNCIANTE EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA Y NO DEMUESTRA QUE SUFRÍÓ ALGÚN DAÑO FÍSICO, PÉRDIDA FINANCIERA O MENOSCABO DE SUS DERECHOS FUNDAMENTALES, aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, tomo II, julio de 2014, p. 1108, Tesis I.5o.P29 P (10a.), de título y subtítulo: AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER AMPARO INDIRECTO CONTRA LA DETERMINACIÓN QUE AUTORIZA EN DEFINITIVA EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, CUANDO HAYA INTERVENIDO COMO DENUNCIANTE, aprobada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de agosto de 2014 a las 9:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, tomo III, agosto de 2014, p. 1592, y el sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 185/2013. Nota: Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 314/2015, pendiente de resolverse por la Primera Sala. Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Derecho comparado

Es una constante que los distintos Estados del orbe cuenten con mecanismos de control sobre las entidades que dispongan de recursos públicos, tanto federales como locales cuando así proceda, para el ejercicio de sus atribuciones. En este apartado se presentan algunos ejemplos que pudieran resultar representativos.

Argentina. El artículo 85 de la Constitución de la Nación Argentina prevé como atribución del Poder Legislativo el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos. Para tales efectos, establece la existencia de la llamada Auditoría General de la Nación, la que se encarga del control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera que sea su modalidad de organización. Interviene, además, en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos. Se trata de un organismo de asistencia técnica del Congreso que cuenta con autonomía funcional. Su presidente es designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Costa Rica. La Constitución Política de la República de Costa Rica, considera en sus artículos 183 y 184 al órgano denominado Contraloría General de la República, el cual

es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la hacienda pública. Cuenta con independencia funcional y administrativa. La Contraloría General de la República está a cargo de un contralor y un subcontralor, quienes son nombrados por la Asamblea Legislativa dos años después de iniciado el periodo presidencial. Durarán en su encargo ocho años, pudiendo ser reelectos indefinidamente, y gozarán de las mismas inmunidades y prerrogativas que los demás miembros de los supremos poderes, mas responden ante la misma Asamblea por el cumplimiento de sus funciones, pudiendo ser removidos por ella cuando voten en ese sentido, por lo menos, las dos terceras partes del total de los diputados. Esta Contraloría se encarga de fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. Asimismo, examina y aprueba o desaprueba los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, y fiscaliza su ejecución y liquidación. Examina, glosa y fenece las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos. Envía anualmente a la Asamblea, en su primera sesión ordinaria, una memoria del año anterior, la que incluye, además, opiniones y sugerencias para el mejor manejo de los fondos públicos.

Chile. El artículo 87 de la Constitución Política de Chile establece que la Contraloría General de la República es un organismo autónomo que ejerce el control de la legalidad de los actos de la administración, fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinan las leyes. Además, examina y juzga las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, y se encarga de llevar la contabilidad general de la nación. La Contraloría General de la República es presidida por un contralor general, el que es designado por el presidente de la República con acuerdo de la mayoría de los miembros presentes del Senado. Su cargo es inamovible.

España. La Constitución Española, en su Título IV: “Economía y Hacienda”, artículo 136, establece que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. El Tribunal de Cuentas depende directamente de las Cortes Generales, las cuales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de Diputados y el Senado. Ante ellas, el Tribunal presenta anualmente un informe sobre la cuenta general del Estado y la cuenta del sector público estatal en el que, cuando proceda, se informará sobre las infracciones o responsabilidades a que se hubiere incurrido.

Estados Unidos de América. Los Estados Unidos de América cuentan con una oficina llamada *General Accounting Office* (Oficina General de Cuentas), dependiente del Congreso y encargada de investigar cómo es empleado el dinero recaudado por concepto de impuestos por el gobierno federal. Los trabajos de la GAO (por sus siglas en inglés), auxilian al Congreso para:

- a) Evaluar la eficiencia de las políticas públicas y los programas gubernamentales;
- b) Auditar las operaciones gubernamentales para determinar si los fondos federales están siendo invertidos de forma eficiente, efectiva y apropiada, e
- c) Investigar las denuncias por la comisión de actividades ilícitas o inapropiadas.

La GAO inició sus operaciones desde 1921 gracias a que fue creada por el *Budget and Accounting Act* (Acta de Cuentas y Planeación Financiera), documento que aún en la actualidad resulta vigente ya que es considerado como el fundamento de sus operaciones. Posteriormente, este documento fue complementado con el *Accounting and Auditing Act* (Acta de Cuentas y Auditorías) de 1950 y el *Federal Managers Financial Integrity Act* (Acta de Controles Federales de Integridad Financiera) de 1982.

Francia. Cuenta con la *Cour des Comptes* (Corte de Cuentas), órgano creado por Napoleón I en 1807 con la finalidad de auditar las cuentas públicas. Aunque existe un antecedente, ya que desde 1318 existía un órgano encargado de supervisar las finanzas reales, no es sino hasta la creación de la *Cour des Comptes* que se realizan verdaderas labores de auditoría. La *Cour des Comptes* fundamenta su existencia y actuar en la *Declaration des droits de l'homme et du citoyen* (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano), de 26 de agosto de 1789, que en su artículo 15 señala:

La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration (La sociedad tiene el derecho de demandar cuentas a todo agente público de su administración), y en el *Code des juridictions financières* (Código de Jurisdicción Financiera).

La *Cour des Comptes* se encarga de realizar auditorías a los departamentos, ministerios y agencias del gobierno central, organismos semipúblicos, organismos de seguridad social y, en general, a cualquier entidad vinculada con el manejo de dinero público. Por mandato constitucional (artículo 47), la Corte asiste al Parlamento y al Gobierno para supervisar la implementación de las leyes financieras, así como para verificar la aplicación de los fondos gubernamentales destinados a la seguridad social.

Italia. El artículo 100 de la Constitución de la República Italiana prevé la existencia de la *Corte dei Conti* (Corte de Cuentas), encargada de ejercitar un control preventivo de legitimidad sobre los actos del gobierno, así como un control sucesivo sobre la gestión de los presupuestos del estado. La *Corte dei Conti* debe de informar al Parlamento sobre el resultado de las auditorías que realice. Se trata de un órgano autónomo e independiente de los otros poderes del Estado, es considerado un *organo ausiliario* (órgano auxiliar), ya que coadyuva con el órgano titular de la función legislativa. La *Corte dei Conti* realiza una doble función, por un lado realiza auditorías, las cuales no se limitan a investigar el manejo de los recursos públicos, sino que se extienden a evaluar los resultados, métodos, tiempos y costos del actuar de las dependencias auditadas y, por otro, cuenta con funciones jurisdiccionales para fincar responsabilidad económica por daños causados al Estado o a otros órganos públicos.

Reino Unido. La llamada *Nacional Audit Office* (Oficina Nacional de Auditoría), se encarga de auditar las cuentas de todas las agencias y departamentos del gobierno central, así como de otras entidades públicas, reportando al Parlamento sobre la economía, eficiencia y efectividad con la que tales dependencias emplean el dinero

público a nivel central. El titular de la NAO (por sus siglas en inglés), es el *Comptroller and Auditor General* (Controlador y Auditor General), quien se encarga de conducir las auditorías financieras que deba realizar la NAO. Esta oficina trabaja íntimamente relacionada con el Parlamento, particularmente con su Comité de Cuentas Públicas. La NAO, independientemente de los informes que envía al Parlamento acerca del resultado de sus auditorías, suele enviar cartas a los titulares de las dependencias auditadas (conocidas como *management letters* cartas de control), en las que expone una serie de opiniones y sugerencias para mejorar los sistemas de empleo de los recursos públicos centrales. Estas cartas suelen tomarse muy en cuenta por las dependencias que las reciben, lo que provoca sensibles cambios en sus políticas internas. La NAO data desde 1866 y encuentra sus fundamentos legales en los siguientes ordenamientos: *Exchequer and Audit Departments Act* (Acta de los Departamentos de Hacienda y Auditoría), de 1866; *Exchequer and Audit Departments Act* (Acta de los Departamentos de Hacienda y Auditoría), de 1921; *National Audit Act* (Acta de Auditoría Nacional), de 1983, y *Government Resources and Accounts Act* (Acta de Recursos Públicos y Cuentas), de 2000.

Uruguay. El Capítulo Único de la Sección III, de la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, considera la existencia del Tribunal de Cuentas, el cual actúa con autonomía funcional. Se encarga de dictaminar e informar ante la Asamblea General de la rendición de cuentas y gestiones de los órganos del Estado, inclusive de los gobiernos departamentales, los entes autónomos y los servicios descentralizados, cualquiera que sea su naturaleza; intervenir en todo lo relativo a su gestión financiera y denunciar, ante quien corresponda, todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad. Además, cuenta con la facultad de dictar ordenanzas de contabilidad, las que tendrán carácter obligatorio para todos los órganos del Estado, los gobiernos departamentales, los entes autónomos y los servicios descentralizados. El Tribunal de Cuentas estará integrado por siete miembros, quienes deberán reunir los requisitos que se exigen para ser Senador. Son designados por el voto de las dos terceras partes de la Asamblea General. Cesan su encargo al renovarse la Asamblea General y designar ésta a los nuevos miembros del Tribunal, mas podrán ser reelectos o, en su caso, destituidos por la propia Asamblea General, ante la que son responsables, en reunión de ambas cámaras, por el cumplimiento de sus funciones.

Derecho internacional

A pesar de que la materia relativa a la fiscalización de los recursos públicos, por su propia naturaleza, es difícil de encontrarse regulada en el ámbito internacional, para efectos de cooperación nos encontramos que en los esfuerzos de lucha contra la corrupción, México, desde 1996, signó la Convención Interamericana contra la Corrupción,²⁶ la que entre las medidas preventivas incluye el establecimiento de “normas de con-

²⁶ Adoptada en Caracas, Venezuela, vigente desde el 6 de marzo de 1997; ratificada por México el 2 de junio de 1997, DOF, 9 de enero de 1998.

ducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas” (artículo III, numeral 1), las cuales “deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones” (artículo III, numeral 1). Asimismo, prevé el establecimiento de “sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas” (artículo III, numeral 4) y “sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado” (artículo III, numeral 6); para tales efectos, considera necesaria la creación de “órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas” (artículo III, numeral 9). Ahora, si bien es cierto que la presente Convención no sólo prevé los actos que impliquen daño patrimonial al Estado, también lo es que el mal ejercicio de los recursos públicos por parte de los funcionarios a su servicio constituye uno de los actos de corrupción que esta Convención y los Estados firmantes tratan de abatir. Lo anterior se desprende de la obligación que la misma impone a los Estados miembros para legislar respecto de conductas que impliquen entre otras:

El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada (artículo XI, numeral 1, inciso b), y la desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular, que los hubieran percibido por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa (artículo XI, numeral 1, inciso d).

Bibliografía

- CASTILLO, Arturo del, *Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*, Cultura de la rendición de cuentas, núm. 5, México, Cámara de Diputados-Comisión de Vigilancia/Auditoría Superior de la Federación, 2003.
- GRANONI, Raúl A., Voz: “Fiscalización de las haciendas públicas”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Argentina, Driskill S.A., 1979, tomo XII, Fami-Gara, p. 322.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, “La fiscalización superior de los organismos electorales: Un estudio comparado en los países de habla hispana”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 3, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, enero-junio, 2004.
- LÓPEZ PRESA, José Octavio, *La rendición de cuentas en la política social*, Cultura de la rendición de cuentas, núm. 3, México, Cámara de Diputados-Comisión de Vigilancia/Auditoría Superior de la Federación, 2002.
- MAYER-SERRA, Carlos Elizondo, “Impuestos, democracia y transparencia”, en *Cultura de la rendición de cuentas*, núm. 2, México, Cámara de Diputados-Comisión de Vigilancia/Auditoría Superior de la Federación, 2001.
- SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004.

Artículo 79

Trayectoria constitucional

79 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 24-XI-1923

XXX LEGISLATURA (1-IX-1922/31-VIII-1924)

Presidencia de Álvaro Obregón Salido, 1-XII-1921/30-XI-1924

Competencia de la Comisión Permanente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias sin limitación del objeto a tratar.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 20-VIII-1928

XXXII LEGISLATURA (1-IX-1926/31/VIII-1928)

Presidencia de Plutarco Elías Calles, 1-XII-1924/30-XI-1928

Faculta a la Comisión Permanente para negar o ratificar los nombramientos de ministros de la Suprema Corte y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como las licencias de éstos, que le someta el presidente de la República.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-IV-1933

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)

Presidencia de Abelardo Rodríguez Luján, 2-IV-1932/30-XI-1934

Atribución de la Comisión Permanente para conceder licencia hasta por 30 días al presidente de la República, y nombrar el interino.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 21-X-1966

XLVI LEGISLATURA (1-IX-1964/31-VIII-1967)

Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1-XII-1964/30-XI-1970

Precisa la competencia de la Comisión Permanente: recepción y trámite de iniciativas a las cámaras. Establece una nueva redacción al conceder la competencia genérica. Adiciona a las facultades de la Comisión Permanente la de ratificar el nombramiento

que el presidente de la República haga de ministros, diplomáticos, jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-VII-1971

XLVIII LEGISLATURA (1-IX-1970/31-VIII-1973)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Facultad de la Comisión Permanente para suspender provisionalmente a los miembros de los ayuntamientos y designar sustitutos (adición), así como para erigirse en Colegio Electoral para calificar las elecciones municipales extraordinarias en los recesos de la Cámara de Diputados.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 8-X-1974

XLIX LEGISLATURA (1-IX-1973/31-VIII-1976)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Suprime la facultad de la Comisión Permanente para recibir la protesta de los magistrados de los territorios. Deroga la facultad de la Comisión para otorgar o negar su aprobación al nombramiento de los magistrados de los territorios. Desaparece la facultad de la Comisión para suspender y designar, en su caso, a los miembros de los ayuntamientos de los territorios. Se deroga la disposición constitucional que facultaba a la Comisión para erigirse en Colegio Electoral durante los recesos de la Cámara de Diputados, para calificar las elecciones municipales extraordinarias de los territorios.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 8-II-1985

LII LEGISLATURA (1-IX-1983/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Faculta a la Comisión Permanente para conocer y resolver sobre las solicitudes de licencias que le sean presentadas por los legisladores.

Octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-VIII-1987

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Suprime la facultad de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios.

Novena reforma

Diario Oficial de la Federación: 25-X-1993

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

En la fracción II, se limita la facultad de recibir la protesta, en su caso, únicamente al presidente de la República y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya no a los magistrados del Distrito Federal.

Décima reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LVI LEGISLATURA (1-IX-1994/31-VIII-1997)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Establece en la fracción II, la facultad de recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República; y en la fracción V, la de otorgar o negar su ratificación al procurador general de la República.

Undécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 30-VII-1999

LVII LEGISLATURA (1-IX-1997/31-VIII-2000)

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-XII-1994/30-XI-2000

Cambió el contenido del artículo para ocuparse de la fiscalización superior de la Federación. Con la reforma se estableció que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. Se precisaron las facultades de dicha instancia y se establecieron los requisitos y el procedimiento para la designación y eventual remoción de su titular. Se dispuso la obligación de los Poderes de la Unión y de los sujetos de fiscalización, de facilitar los auxilios que requiera la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

Duodécima reforma

Diario Oficial de la Federación: 7-V-2008

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se adiciona un segundo párrafo al artículo, precisando los principios a observar en la función de fiscalización, incluyendo el de confiabilidad. En la fracción I, se le faculta

a la entidad de fiscalización, para realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. En el segundo párrafo de esta fracción se prevé la fiscalización directa de los recursos federales que ejerza cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica. En el párrafo tercero, de la fracción II, se le autoriza, a la entidad, a revisar información de ejercicios de anteriores cuentas públicas. En el último párrafo de esta fracción determina que la facultad de revisión puede ejercerse durante el ejercicio fiscal en curso cuando medie denuncia.

En la fracción II, concerniente al informe de revisión de la Cuenta Pública, se modifica el plazo para entregarlo. En el párrafo segundo se establece que se dará a conocer, de manera previa, el resultado de la fiscalización a las entidades correspondientes. En el párrafo siguiente, se añade que en el caso de las recomendaciones al desempeño, las entidades fiscalizadas informarán sobre las mejoras o bien justificará su improcedencia. En el párrafo sexto se determina que la Entidad de Fiscalización Superior deberá informar a la Cámara de Diputados la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones los días 1 de mayo y noviembre. En el siguiente párrafo se obliga a la entidad de fiscalización a guardar silencio respecto de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda su informe del resultado de la Cuenta Pública a la Cámara. En el párrafo segundo, de la fracción IV, establece la posibilidad de impugnar las resoluciones de la entidad superior. Finalmente, se modifica el antepenúltimo párrafo del artículo que determina el auxilio a la entidad superior para el ejercicio de sus funciones.

Decimotercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 26-V-2015

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma adiciona la fracción primera, párrafo primero y segundo del artículo y establece que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tendrá a su cargo también las garantías que, en su caso, otorgue el gobierno federal respecto a empréstitos en los estados y municipios. En el párrafo segundo, de la fracción primera, decreta que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación también fiscalizará directamente el destino y el ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales, cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación.

Decimocuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 27-V-2015

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se transforma a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación en Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. La reforma señala las características de función y orgánicas que tendrá. La primera fracción queda igual a la reforma anterior en su párrafo primero y tercero; en el segundo párrafo, esta reforma faculta a la Auditoría para fiscalizar las participaciones federales en coordinación con las entidades locales de fiscalización. Pasa el párrafo cuarto a ser párrafo tercero. Todos los párrafos de la segunda fracción se mantienen igual que en la reforma anterior, a excepción del cuarto párrafo en el que se sustituye “Entidad de Fiscalización Superior de la Federación” por “Auditoría Superior de la Federación”.