

AGOSTO DE 2009

FACULTAD DE LA  
CÁMARA DE DIPUTADOS  
EN LA REVISIÓN DE LA  
CUENTA PÚBLICA  
Y NATURALEZA JURÍDICA  
DE LA AUDITORÍA  
SUPERIOR DE LA  
FEDERACIÓN, SU ÓRGANO  
DE APOYO EN ESA  
FUNCIÓN

**Expediente**  
*Parlamentario*  
**20**

**Cecilia Licona Vite**

# **Expediente Parlamentario 20**

## **Agosto de 2009**

Derechos Reservados:



La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

© Enero de 2007

**Coordinación y Revisión Editorial**

Lic. Velázquez Gallegos Rafael  
Mtro. Noguerrón de la Roquette Pedro

**Portada y Diseño Interior**

Ayala López Humberto

**Presidente de la Cámara de Diputados**

Dip. Duarte Jáquez César

**Junta de Coordinación Política**

**Presidente**

Dip. González Garza Javier

**Integrantes**

Dip. Larios Córdova Héctor

Dip. Cantú Garza Ricardo

Dip. Chanona Burguete Alejandro

Dip. Gamboa Patrón Emilio

Dip. Cobo Terrazas Diego

Dip. Marina Arvizú Rivas Aída

Dip. Rodríguez Luna Silvia

**Secretario General**

Dr. Haro Bélchez Guillermo Javier

**Secretario de Servicios Parlamentarios**

Lic. Suárez Licona Emilio

**Secretario de Servicios Administrativos**

**Y Financieros**

Lic. Noble San Román Rodolfo

**Director General del Centro de**

**Estudios de Derecho e**

**Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Trejo Cerda Onosandro



**Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias**

**Presidente**

Dip. Ríos Camarena Alfredo

**Secretarios**

Dip. Moreno Álvarez Mario Eduardo

Dip. Márquez Madrid Camerino Eleazar

**Integrantes**

Amaro Corona Alberto

Batres Guadarrama Valentina Valia

Espejel Lazcano Jaime

Garay Ulloa Silvano

Gutiérrez Aguilar Miguel Ángel

Jacques y Medina José

López Adame Antonio Xavier

Macías Zambrano Gustavo

Monraz Ibarra Miguel Ángel

Navarro Sugich Carlos Alberto

Palma César Víctor Samuel

Quiñones Canales Lourdes

Rodríguez Sabido Dolores del Socorro

Sánchez Gil Carlos René

\*EL CONTENIDO DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN QUE SE PUBLICA, ASÍ COMO LAS IMPRESIONES Y GRÁFICAS UTILIZADAS, SON RESPONSABILIDAD DEL AUTOR, LO CUAL NO REFLEJA NECESARIAMENTE EL CRITERIO EDITORIAL.



## CONTENIDO

<b>Editorial</b>	7
<b>Introducción</b>	11
<b>I. Fundamento de la Facultad de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública Federal.</b>	13
<b>II. Antecedentes, desarrollo y situación actual de la facultad de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública Federal.</b>	22
2.1 La revisión de la Cuenta Pública en las Constituciones de México del siglo XIX.	22
2.2 La revisión de la Cuenta Pública en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	27
2.2.1 Texto original	27
2.2.2 Reforma de 1977	28
2.2.3 Reforma de 1987	33
2.2.4 Reforma de 1999	34
2.2.5 Reforma de 2008	40
<b>III. Naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)</b>	48
<b>Conclusiones</b>	65
<b>Bibliografía</b>	67
Legislación	68
Otras fuentes	68



## EDITORIAL

La fiscalización de las finanzas públicas es una de las herramientas medulares de control por la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo, para influir el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implementación y para frenar la corrupción y la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos asigna a la Cámara de Diputados la facultad de revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Esta revisión la lleva a cabo la Cámara de Diputados con apoyo de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Tal revisión tiene significación jurídica y política, ya que en el orden constitucional otorga dicha facultad al pueblo, quien la ejerce a través de sus representantes, para vigilar y examinar la legalidad y exactitud en el manejo de los recursos federales.

Precisamente, en esta publicación se informa detalladamente acerca de la atribución de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública y sobre la naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), su órgano auxiliar en esa función.

Para ello, se reflexiona punto por punto, sobre la innovación constitucional de 1999, la cual dio origen a la entidad de fiscalización superior de la Federación, en sustitución de la otrora Contaduría Mayor de Hacienda.

Por añadidura, se medita sobre la reforma constitucional publicada el 7 de mayo de 2008, para determinar el régimen actual de la atribución de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública y la naturaleza de la entidad de la ASF.

Con la presentación de este trabajo, el CEDIP desea allegar a los interesados en estos temas, una de las primordiales funciones de control parlamentario ejercida por la Cámara de Diputados que impulsa la rendición de cuentas y es un medio que contribuye a una gestión gubernamental cada día más transparente y eficaz.

El Comité Editorial del CEDIP.



**Facultad de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública y naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación, su órgano de apoyo en esa función**

Dra. Cecilia Licona Vite\*

\* Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.



## Introducción

En nuestro país el Poder Legislativo lleva a cabo un continuo control de la actividad gubernamental que se basa en la división y equilibrio de poderes y constituye un contrapeso que frena el eventual ejercicio abusivo del poder.

En ese renglón, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la facultad de revisar la Cuenta Pública Federal.

Se trata de un instrumento de control financiero que tiene un origen histórico anterior a la función legislativa del Parlamento. Asimismo, es una posición trascendental del Estado moderno, especialmente del Estado democrático actual, que constituye un elemento de control económico o hacendario, el cual complementa a la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Tal potestad constitucional, la Cámara de Diputados la realiza a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

Precisamente, la facultad de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública Federal y la naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación, su órgano de apoyo en esa función, es el tema central de este estudio.

Para ello, en el capítulo primero analizamos los fundamentos de la facultad de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública Federal. Luego, en el capítulo segundo, mostramos los antecedentes, el desarrollo y la situación actual de tal atribución. Finalmente, en el capítulo tercero, nos avocamos al examen de la naturaleza jurídica de la entidad de fiscalización superior de la Federación, el órgano de apoyo de la Cámara de Diputados en esa tarea. Finalmente, ofrecemos conclusiones sobre el tópico.

No omitimos señalar que con este trabajo dejamos constancia de la relevancia que tiene la facultad de la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública Federal y de la situación que la entidad de fiscalización superior de la Federación posee en esa labor.



## I. Fundamento de la Facultad de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública Federal.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que su artículo 49 establece, como acotación característica del Gobierno Mexicano, el principio tradicional de división de poderes al señalar expresamente: *El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*. El segundo párrafo de ese dispositivo determina como regla general que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada poder, conforme al cual cada uno tiene señaladas sus atribuciones.<sup>1</sup>

En esta tesitura de distribución constitucional de poderes, por ejemplo, el artículo 73 precisa las facultades del Congreso de la Unión; el 74, las potestades exclusivas de la Cámara de Diputados; el 76, las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; el 77, las facultades de ambas Cámaras, en que no requieren de la intervención de la otra; el 78, las atribuciones de la Comisión Permanente; el 89, las facultades y obligaciones del Presidente de la República; el 99, las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y los artículos 103, 104, 105, 106 y 107, las facultades de los tribunales del Poder Judicial de la Federación.<sup>2</sup>

Esa división de potestades no sólo es una separación funcional de competencias, también es un instrumento de limitación y control del poder que garantiza que unos poderes puedan controlar y vigilar a otros; es un medio de establecer frenos y contrapesos para que cada uno de los poderes se mantenga dentro de sus demarcaciones, sirviendo de equilibrio a los otros, impidiendo que quien tenga el

---

<sup>1</sup>Elizur Arteaga Nava explica que apunta a cuatro objetivos principales: a) atribuir en forma preferente una función a cada uno de los poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella; b) permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a otros; c) permitir que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación; y d) establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defienda de la actuación de los otros. *Vid.*, ARTEAGA NAVA, Elizur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, 2002, pp. 31-33.

<sup>2</sup>En nuestro orden constitucional, desde las primeras leyes fundamentales, el principio de división de poderes siempre ha estado establecido. La concepción clásica de distribución de potestades se estableció en nuestro sistema jurídico como un medio para preservar la libertad y evitar el abuso de poder. *Vid.*, SAYEG HELÚ, Jorge, *Instituciones de derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1987, p. 234.

Ignacio Burgoa dice que el principio de división o separación de poderes, característico de todo régimen democrático, fue adoptado por todas las constituciones mexicanas, circunstancia que era lógica consecuencia de las dos primordiales corrientes jurídico-políticas que informaron las bases fundamentales de nuestro constitucionalismo: la que emanó de los ideólogos franceses del siglo XVIII, y la que brotó del pensamiento de los políticos y juristas que crearon la Unión norteamericana. Así, si en lo tocante a la idea de soberanía popular estuvo siempre presente Rousseau, en la mente de los creadores y estructuradores del Estado mexicano, Montesquieu ejerció una indiscutible influencia en la idea de división o separación de poderes. *Vid.*, BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, S. A., 1973, p. 663.

poder pueda abusar de él.<sup>3</sup>

La idea común que subyace en la división de competencias es que el poder frene al poder.<sup>4</sup> Y es que hablar de poder limitado es hablar de poder controlado.<sup>5</sup>

Los controles se ejercen de manera bidireccional entre los órganos de gobierno y de representación, ya que de no ocurrir así, y solamente haber posibilidades de control en un sentido, se generarían situaciones de asimetría incompatibles con un sistema constitucional, y se estarían configurando áreas del poder ajenas al control.<sup>6</sup>

La interacción de esos poderes promueve equilibrios y contrapesos y fomenta la vigilancia de tipo *circular*. Tiende a evitar el abuso de cada poder en la esfera de su competencia. Pero dado que todo poder, aun siendo legítimo y democrático, conlleva el riesgo de ser usado abusivamente en beneficio de quien lo ejerce, surge la necesidad establecer frenos y controles.<sup>7</sup>

Sin duda, las restricciones sólo pueden ser efectivas si van acompañadas de los correspondientes medios de control, los cuales son elementos imprescindibles de la democracia.

La palabra control tiene un sentido amplio, cuyo significado lingüístico abarca las acciones de revisar, fiscalizar, comprobar, verificar, inspeccionar y vigilar, aunque también se emplea para designar actividades como las de registrar, intervenir, someter, dominar, mandar, gobernar, dirigir, preponderar y frenar. Esta pluralidad de significados, en el Estado constitucional, está orientada esencialmente a fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos.<sup>8</sup>

En esa perspectiva, en nuestro país el Poder Legislativo lleva un continuo control que se basa en la división y equilibrio de poderes, que constituye un contrapeso que frena el eventual ejercicio abusivo de la actividad gubernamental.

Ejemplos típicos de control del Congreso mexicano son los siguientes: la comparecencia de servidores públicos ante comisiones, las solicitudes de información a los miembros del Gobierno, la aprobación o ratificación de

<sup>3</sup>El principio de división de poderes tuvo como origen evitar los absolutismos que habían creado los Ejecutivos, instituyendo en los Congresos las facultades de control sobre las funciones ejecutivas.

En una democracia como la nuestra, la autoridad está dividida en poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

<sup>4</sup>Los medios de control están orientados en un solo sentido y responden a un único fin: evitar abusos. Las funciones de control del ejercicio del poder están delimitadas y definidas constitucionalmente. *Vid.*, GALÁN BAÑOS, Israel y ANDRADE RUIZ, Carlos, *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, marzo de 2003, p. 57.

<sup>5</sup>Kart Loewenstein expresa que limitar a los detentadores del poder político es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como constitucionalismo. *Vid.*, LOEWENSTEIN, Kart, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1983, p. 29.

<sup>6</sup>*Vid.*, VALADÉS, Diego, "El control del poder." *Estudios Doctrinales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 61.

<sup>7</sup>*Vid.*, SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 128.

<sup>8</sup>*Vid.*, ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 181, 191, 192 241, 247, 249 y 251.

nombramientos, la elección de ciertos servidores públicos, la ratificación de tratados internacionales, la autorización, mediante disposiciones de carácter general, de los gastos y los ingresos de la Federación, la revisión y fiscalización superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, etcétera.

De esos medios de control, Francisco Berlín Valenzuela piensa que los referidos a los aspectos generales de la Hacienda Pública y de la economía del país constituyen la actividad más importante del Poder Legislativo, porque otorgan a este órgano considerable poder sobre el Poder Ejecutivo, principal ejecutor del gasto público federal.<sup>9</sup>

Igual opinión exterioriza Cecilia Mora-Donato, quien asevera que si los Parlamentos del siglo XIX fueron los **grandes legisladores**, los de la época contemporánea son esencialmente **controladores**, siendo instrumentos básicos de control, la aprobación del Presupuesto de Egresos y la revisión de la Cuenta Pública.<sup>10</sup>

Sobre el tema, Pablo de Bufala-Ferrer Vidal hace ver que la función financiera del Parlamento tiene un origen histórico anterior a la legislativa, que surge como compensación al consentimiento de los Parlamentos a los soberanos para recaudar tributos o exigir prestaciones personales.<sup>11</sup>

Y si bien, la función legislativa ha sido tradicionalmente reconocida como la principal de las Cámaras, ya que incluso se identifica durante el siglo XIX al Congreso con la función legislativa; sin embargo, ello es una equiparación inexacta, porque ni en el siglo XIX ni en el XX el Parlamento se limitó a la actividad puramente legislativa, la cual surge históricamente sobre la base de otra anterior como es la de controlar el gasto público.

A lo anterior, cabe recordar que ni en el Estado del Medievo ni en el del Renacimiento se elaboraron normas fundamentales referentes al control del gasto público de un país. En el Estado monárquico absolutista el poder real era considerado como propietario feudal de los impuestos, de los que disponía a su capricho y voluntad. Fueron los Estados de la democracia constitucional los primeros en establecer en sus leyes fundamentales la facultad de sus pueblos de participar en las decisiones acerca del gasto público.<sup>12</sup>

<sup>9</sup>Vid., BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión), pp. 136 y 137.

<sup>10</sup>Vid., MORA-DONATTO, Cecilia, *Función presupuestaria o financiera, Facultades del Congreso en materia presupuestaria*, Antología, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, Centro de Producción Editorial, 2004, pp. 21 y 22.

<sup>11</sup>Vid., BUFALA-FERRER VIDAL, Pablo de, *Derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999, p. 11.

<sup>12</sup>Ni en el Estado del Medievo ni en el del renacimiento se elaboraron normas fundamentales para el control del gasto público de un país, por el Parlamento o la Asamblea Legislativa. Ello por la falta total de una distinción entre la caja del Estado y la del príncipe.

En la Edad Media, los gastos de los soberanos y príncipes cobraron una importancia sin precedente: toda la vida económica giraba en torno de la necesidad apremiante de fortalecer el Estado por medio de una estrategia de acumulación de metales preciosos, cuyos acervos significaban justamente el grado de poderío alcanzado por un Estado nacional, creando conflictos entre los intereses y las preferencias de la elite político-social y los de la sociedad en su conjunto. En el Estado monárquico

En Inglaterra, desde los primeros tiempos del constitucionalismo inglés, el Parlamento ejerció la función de legislar y atendió las tareas relativas al control político y económico de los monarcas.

Tal control económico, también denominado *poder de la bolsa*, comprendía los requerimientos e impuestos que el soberano pretendía imponer a sus súbditos, así como los mecanismos de control de gastos para evitar los excesos en que podía incurrir la Corte.<sup>13</sup>

Con el paso del tiempo, el *poder de la bolsa* inglés vino a ser un instrumento eficaz del órgano Legislativo en su relación de equilibrio con el Poder Ejecutivo, para influir en el diseño de las políticas públicas; para vigilar su implantación, y para frenar la corrupción y la mala administración dentro de la gestión gubernamental.<sup>14</sup>

Justamente, es a partir del siglo XVIII cuando los representantes populares de los países más adelantados de occidente empezaron a preocuparse por controlar el gasto público, como el medio más eficaz para evitar el incremento de las obligaciones fiscales.

En la actualidad, es propio de todo Estado de Derecho otorgar el control financiero a un órgano representativo y soberano (Parlamento, Congreso, Asamblea Legislativa...) que examine detenidamente la conveniencia de autorizar al Gobierno el Presupuesto a ejercer, así como la revisión de la Cuenta Pública que contiene la forma en que se aplicó el gasto público.<sup>15</sup>

De esas actividades, en México destaca el control financiero que la Cámara de Diputados ejerce sobre la acción gubernamental mediante la fiscalización del gasto público federal.

En este renglón, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 74 fracción VI, confiere la facultad de revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Ello como una atribución exclusiva de dicha Cámara, a saber:

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

---

absolutista por partirse del principio de que el poder real era considerado como propietario feudal de los impuestos, la función controladora del Parlamento o la Asamblea Legislativa resultaban nulas, sujetas al capricho y voluntad del monarca. *Vid.*, Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, Sala Auxiliar, Informe 1970, Parte III, p. 90.

<sup>13</sup>El control financiero fue de los primeros que se opusieron con éxito a la arbitrariedad de los monarcas. Después, surgió la función legislativa, como compensación al consentimiento que hacían las asambleas a los soberanos para recaudar tributos o exigir prestaciones.

<sup>14</sup>En el Estado moderno el poder de la bolsa se ha hecho mucho más complejo, por ello los Parlamentos, Congresos o Asambleas han sido dotados de atribuciones de las que depende de manera muy directa la obtención de ingresos para el Estado y la consiguiente asignación de los recursos a determinados objetivos, **así como la revisión de su ejercicio.**

<sup>15</sup>El catálogo de asuntos que podrían formar parte de la función financiera es muy extenso: la imposición de contribuciones, la aprobación del Presupuesto anual del Gobierno, **la revisión de la Cuenta Pública**, la distribución detallada de los caudales públicos, la venta o concesiones de bienes y servicios de la Nación y los tratados internacionales en materia económica y comercial. *Vid.*, BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Op. Cit.*, pp. 136 y 137.

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

*La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.*

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

*La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.*

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

Tal revisión tiene significación jurídica y política, ya que en el orden constitucional otorga dicha facultad al pueblo, quien la ejerce a través de sus representantes, para vigilar y examinar la legalidad y exactitud en el manejo de la Hacienda Pública Federal.

Esa tarea es una posición trascendental del Estado moderno, especialmente del Estado democrático actual, que complementa a la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación,<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup>Cabe mencionar que Alfredo del Valle y Arturo Ayala juzgan que la política financiera abarca a la política fiscal, de gasto público, monetaria y crediticia, así como bancaria. *Vid.*, DEL VALLE, Alfredo y AYALA, Arturo, “Facultades del Congreso en materia hacendaria”, *Facultades del Congreso en materia presupuestaria/proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003, p. 23.

Además, la revisión de la Cuenta Pública juega un papel central dentro del ciclo presupuestario, ya que la fiscalización abarca los gastos ejercidos por las dependencias y entidades federales, incluidos el Poder Legislativo, el Judicial y los organismos constitucionalmente autónomos y, en general, todos los ejecutores del gasto público federal.

Tal ciclo implica cuatro etapas, a saber: formulación, aprobación, ejecución y fiscalización.<sup>17</sup>

De esas etapas, dos de ellas competen en exclusivo a la Cámara de Diputados, como se advierte a continuación:

- La primera etapa se refiere al procedimiento de elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, función que compete al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta etapa culmina cuando el Ejecutivo entrega a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el 8 del mes de septiembre de cada año -o a más tardar el 15 de diciembre, cuando inicie su encargo el Presidente de la República-.
- La segunda fase alude a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, por parte de la Cámara de Diputados, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal. Esta etapa lleva un término aproximado de tres meses, que inicia cuando el Ejecutivo presenta el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el 8 de septiembre, y concluye a más tardar el 15 de noviembre siguiente -salvo cuando inicie su encargo el Presidente de la República, en que el plazo es muy breve y concluye a más tardar el día 15 del mes de diciembre -.
- La tercera etapa consiste en el ejercicio del gasto público federal, lo cual deberá

---

Francisco Berlín Valenzuela piensa que dentro de las funciones del Parlamento, la financiera es la actividad más importante, por estar referida a los aspectos generales de la hacienda pública y de la economía de un país, otorgando al órgano parlamentario considerable poder sobre el Ejecutivo, al realizar una labor de **vigilancia y control sobre los ingresos y egresos del gobierno**. *Vid.*, BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, *Op. Cit.*, p. 136.

<sup>17</sup>En relación con las etapas del ciclo presupuestal *Vid.*, UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000, pp. 34 a 65; REYES TÉPACH, Marcial, “Las funciones de la Cámara de Diputados en el ciclo presupuestario en México”, *Facultades del Congreso en materia presupuestaria/ proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003, pp. 39 a 61; ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1993 (2ª. edición), pp. 566 a 568; SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2002 (2ª. edición), pp. 92 y 93; SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo. Segundo Curso*, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 221; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “La aprobación del presupuesto y el papel del legislativo”, *Facultades del Congreso en materia presupuestaria. Proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003, pp. 79 a 82, y ORRATIA, ARELLANO, Fernando A., *Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal*, México, Editorial Porrúa, 2001 (2ª. edición), pp. 244 y 245.

ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales. Esta etapa es anual (del 1 de enero al 31 de diciembre) y comprende, básicamente, el manejo y aplicación que de los recursos federales realicen los Poderes de la Unión; los entes públicos federales; las entidades federativas y los municipios, así como los demás ejecutores del gasto, para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en el Presupuesto aprobado.

- Por último, la cuarta etapa -que cierra el ciclo presupuestal- radica en la **revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública por parte de la Cámara de Diputados**, lo cual se lleva a cabo una vez que se ha ejercido el Presupuesto. Para ello, el Ejecutivo Federal presenta a la Cámara de Diputados la Cuenta Pública del año anterior, a más tardar el 30 de abril del año siguiente.<sup>18</sup>

Sólo se puede ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

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, el cual, en principio, deberá ser entregado a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.

Es de destacar que la Cámara deberá concluir la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación.

Ahora bien, de las cuatro fases mencionadas, la de fiscalización evidencia una atribución de control relevante de la Cámara de Diputados porque, como señala Gabino Fraga, para garantizar la regularidad de las operaciones financieras de la administración pública no es suficiente que se prevenga que ellas deben sujetarse a las disposiciones de la Ley de Ingresos y a las autorizaciones del Presupuesto de Egresos, sino que es indispensable establecer un régimen de control que sea eficaz para evitar las irregularidades que pretendan cometerse y reprimir las que se hayan cometido y, en su caso, fincar las responsabilidades por los daños y perjuicios que sufra la Hacienda Pública Federal.<sup>19</sup>

O como indica Luis Carlos Ugalde, la fiscalización de las finanzas públicas es una de las medulares herramientas de la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo, para influenciar el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implementación y para frenar y mitigar la corrupción y la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales. En México, la revisión de la Cuenta Pública Federal es uno de los principales mecanismos de la Cámara de Diputados

<sup>18</sup>Ese plazo sólo se podrá ampliar cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. La prórroga no deberá exceder de 30 días naturales.

<sup>19</sup>*Vid.*, FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1979, p. 346.

para evaluar la forma como el gobierno lleva los asuntos públicos, a fin de modificar, reducir o incrementar ciertos rubros y áreas del Presupuesto y de los ingresos, así como para impulsar la rendición de cuentas.<sup>20</sup>

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

Esa revisión la lleva a cabo la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Ésta tiene un plazo improrrogable que vence el 20 de febrero del año siguiente al de aquél en que la Cámara de Diputados, o en su caso, la Comisión Permanente, reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia de la ASF, el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público.<sup>21</sup>

En términos generales, el procedimiento para la revisión de la Cuenta Pública se desarrolla de la siguiente manera:

- El Ejecutivo Federal presenta a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados la Cuenta Pública del año anterior, a más tardar el 30 de abril del año siguiente.
- La Mesa Directiva de la Cámara turna la Cuenta Pública a la Comisión de Vigilancia de la ASF y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (a esta última para que emita el dictamen a que se refieren los artículos 80 y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).<sup>22</sup>
- La Comisión de Vigilancia recibe el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública que le entregue la ASF, y lo analiza por conducto de su Unidad de Evaluación y Control (artículo 79, fracción II, constitucional y artículos 66, 67, fracciones V y VII, 91, 92, fracción I, y 96 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup>*Vid.*, Ugalde, Luis Carlos, *Op. Cit.*, p. 33. También, del mismo autor, *Vid.*, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación, 2002, pp. 12 y 13.

<sup>21</sup>La ASF deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara de Diputados. La Ley establece las sanciones aplicables para el caso de infracción a ese deber.

<sup>22</sup>De los numerales 80 y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública deberá entregar a la Cámara de Diputados el dictamen de la Cuenta Pública del año anterior, en un término de treinta días siguientes a su recepción.

<sup>23</sup>La Comisión de Vigilancia tiene dentro de sus atribuciones la de citar al Auditor Superior de la Federación, para conocer en lo específico el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública (artículo 67, fracción V, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).

- La Comisión de Vigilancia presenta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública (artículo 67, fracción III, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).
- El referido Informe se debe someter a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados y tendrá carácter público.<sup>24</sup>
- Finalmente, la Cámara de Diputados debe concluir 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 que le rinda la ASF.<sup>25</sup>

A lo anterior, es de concluir que la revisión de la Cuenta Pública Federal en México es una función de control parlamentario que es ejercida por la Cámara de Diputados, el órgano de representación inmediata y directa del pueblo en nuestro régimen constitucional, investida con la legitimidad que acompaña a la representación democrática.<sup>26</sup>

Por último, es de apuntar que la Cámara de Diputados es el órgano constitucional que lleva la representación del pueblo; es la expresión representativa de toda la comunidad. Su voz es la del pueblo al que representa. Su función representativa

---

<sup>24</sup>Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la ASF para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

El titular de la ASF enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública, 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 la 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 de Fiscalización Superior de la Federación. La ASF 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 ASF las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.

<sup>25</sup>En adición a dicho Informe, la ASF 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.

<sup>26</sup>La Cámara de Diputados lleva a cabo un continuo control político del Poder Ejecutivo que se basa en la división y equilibrio de poderes y constituye un contrapeso que tiende a frenar el eventual ejercicio abusivo de la actividad gubernamental.

posibilita que los ciudadanos integrantes de una Nación mexicana participen no sólo en la formulación de leyes, sino en la toma de decisiones en asuntos que afectan a la población en general como es la revisión de la Cuenta Pública.

## **II. Antecedentes, desarrollo y situación actual de la facultad de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública Federal.**

### **2.1 La revisión de la Cuenta Pública en las Constituciones de México del siglo XIX.**

En el devenir histórico, las Constituciones de nuestro país han reiteradamente establecido la facultad del Poder Legislativo de revisar el gasto público federal.

Desde la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812 -observada en México durante la década 1812-1822-, se otorgó en el artículo 131, Decimasexta, amplias facultades a las Cortes (Poder Legislativo) para: *Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.* <sup>27</sup>

Luego, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, en el artículo 114, asignó al Supremo Congreso Legislativo la atribución de examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública. <sup>28</sup>

Después, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824, en el artículo 13, fracción IX, instituyó la potestad exclusiva del Congreso General para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo.

Prontamente, la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, en el artículo 50, fracción VIII, instauró la autoridad del Congreso General (el cual se dividía en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores) para fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al Gobierno. <sup>29</sup>

Para reglamentar al aludido artículo 50, fracción VIII, el 16 de noviembre de 1824, se sancionó la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, la cual tiene la notabilidad histórica de haber dado origen a la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano subordinado a la Cámara de Diputados, antecedente de la ASF, <sup>30</sup> encargado de examinar y glosar las cuentas de la Hacienda y del Crédito Público. <sup>31</sup>

---

<sup>27</sup>*Vid., Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, 2000, Tomo VIII, artículos 73 a 81, p. 671.

<sup>28</sup>*Vid., Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 22 de octubre de 1814.* <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/04709630122636184199079/p0000001.htm>.

<sup>29</sup>*Vid., Legislación 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, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, 1876, Tomo I, edición oficial.

<sup>30</sup>Conforme a esa ley, el nombramiento de los empleados de la Contaduría Mayor correspondía a la Cámara de Diputados, previa la aprobación de la nueva planta por el Congreso General.

<sup>31</sup>Cabe mencionar que la Contaduría se dividía en dos secciones, una de Hacienda y la otra de Crédito

La citada Ley también dio origen a una Comisión de la Cámara de Diputados, integrada por cinco diputados nombrados por la misma, encargada de vigilar a la Contaduría Mayor de Hacienda.<sup>32</sup> Esa Comisión es el antecedente remoto de la actual Comisión de Vigilancia de la ASF.

Después, en 1836, la Tercera de las Siete Leyes Constitucionales que sustituyeron a la Constitución Federal de 1824, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, en sus artículos 14 y 44, fracción IV, asignó al Congreso General la facultad de examinar la Cuenta Pública.

En el artículo 52, fracciones I y II, se facultó exclusivamente a la Cámara de Diputados para 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.

Del mismo modo, instauró la potestad a esa Cámara para nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor. Además, dispuso que una ley secundaria detallara el modo y términos en que la Comisión Inspectora debía desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijen.

Así, la referida Tercera Ley instituyó la facultad del Congreso General para examinar y aprobar cada año la cuenta general, así como la atribución de la Cámara de Diputados para supervisar a la Contaduría Mayor, por medio de una Comisión Inspectora.

Es de destacar que por primera vez se mencionaron, en el rango constitucional, tanto a la Contaduría Mayor, como a la Comisión Inspectora encargada de la

---

Público, y cada sección estaba a cargo de un Contador Mayor. El nombramiento de estos dos jefes se hacía por la Cámara de Diputados a pluralidad absoluta de votos. El de los demás empleados de la Contaduría se hacía por la misma Cámara a propuesta en terna del respectivo contador, informada por la Comisión.

Las cuentas pasarían para su glosa a la Contaduría Mayor, la cual se entendería con los inmediatos responsables, por conducto del gobierno, sobre los reparos y resultas que ocurrieran hasta ponerlas en estado de dar cuenta a la Cámara de Diputados para que recayera la correspondiente resolución del Congreso

*Vid., Acervo jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005, pp. 57 a 63.

<sup>32</sup>Esa Comisión era permanente, funcionaba aun en el tiempo del receso de la Cámara de Diputados. Es de señalar que por decreto del 8 de mayo de 1826, se determinó que el Ministro de Hacienda debía presentar al Congreso un documento denominado *Memoria*, el cual versaba sobre el Presupuesto General de Gastos y la Cuenta del año anterior.

Según el artículo 2 de ese decreto, los objetos de la “memoria” eran informar al Congreso de las causas del progreso o decadencia de cada uno de los ramos del erario federal; indicar la reforma de que fuera susceptible la administración, y proponer el establecimiento, extensión o baja de impuestos, a fin de nivelar en cada año los productos con los gastos.

A la Comisión encargada de la vigilar a la Contaduría Mayor de Hacienda, también correspondió examinar la *Memoria* del Secretario del Despacho de Hacienda.

El decreto señalaba que la cuenta comprendería el término de un año económico, el cual comenzaría el 1 de julio y finalizaría el 30 de junio siguiente (artículos 11 y 12).

*Vid., Acervo jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, *Op. Cit.*, pp. 67 a 69.

vigilancia de aquélla.

Por lo demás, en relación con lo prevenido en el referido artículo 44, es de considerar que el 17 de abril de 1838 se expidió una ley que ordenó que, luego de que se presentaran a la Cámara de Diputados el Presupuesto y la Cuenta, estos documentos debían pasar, por conducto de la Comisión Inspectora, a la Contaduría Mayor, a fin de que ésta procediera al examen y liquidación correspondientes.

Cabe mencionar que por esa época se creó el Tribunal de Revisión de Cuentas, y su respectiva Contaduría Mayor, bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados, por medio de una Comisión Inspectora. También es de apuntar que el 12 de marzo de 1840 se expidió el Reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor, el cual, en su numeral 3, disponía que los miembros del Tribunal fuesen nombrados por la Cámara de Diputados a terna propuesta por la Comisión Inspectora. Los contadores mayores desempeñarían sus atribuciones de acuerdo a la ley 16, lib. 8, tít. 29 de la Recopilación de Indias.

El 12 de junio de 1843, las Bases de Organización Política de la Nación Mexicana, consignaron, en el artículo 65 fracción III, la atribución del Congreso para: "Examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior."

Tres años después, por decreto del 2 de septiembre de 1846, se dispuso que cesara el carácter de Tribunal que se dio a la Contaduría Mayor.<sup>33</sup> Sin embargo, por decreto expedido por Antonio López de Santa-Anna, el 26 de noviembre de 1853, se reintegró el Tribunal de Cuentas, como un órgano del Poder Judicial, separado del Poder Legislativo. No obstante, esa situación duró poco menos de dos años, pues el 10 de octubre de 1855, se derogó el decreto que erigió en Tribunal de Cuentas la Contaduría Mayor. A la par, se dispuso que entre tanto se decidiera lo conveniente, la planta y atribuciones de la Contaduría, serían las que tenía antes de expedirse el decreto de 26 de noviembre de 1853.

A continuación, el 15 de mayo de 1856, Ignacio Comonfort expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el cual prescribió que la Tesorería General presentaría su cuenta a la Contaduría Mayor para su glosa y purificación (artículo 105).<sup>34</sup>

En ese mismo año, se emitió el Proyecto de Constitución del 16 de junio de 1856, redactado por la comisión integrada por Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez, León Guzmán, Pedro Escudero y Echánove, José María del Castillo Velasco, José M. Cortés y Esparza y José María Mata, que introdujo en México el sistema unicamarista. En este Proyecto, los artículos 74 y 75 disponían tanto la facultad presupuestal del Congreso como la de revisar la cuenta del año anterior.

Ambos preceptos pasaron a ser, sin modificaciones medulares, los artículos 68 y 69 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el

<sup>33</sup>Vid el artículo del decreto del 2 de septiembre de 1846.

<sup>34</sup>El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana también ordenó que las cuentas de la recaudación de todas las rentas pertenecientes a los Estados y Territorios se llevaran por las tesorerías generales de ellos, y estas oficinas remitieran sus cuentas comprobadas a la Contaduría Mayor para su glosa y purificación (artículo 108), *Idem.*, p. 170.

Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, a saber:

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

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

Cabe señalar que el artículo 72, fracción XXVIII, de esa Carta facultó al Congreso para nombrar y remover libremente a los empleados de la Contaduría Mayor, organismo del cual se dijo se organizaría según lo dispusiera la ley.<sup>35</sup>

Más adelante, el 10 de abril de 1865, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano -en el cual Maximiliano proclamó como forma de gobierno una monarquía moderada- nuevamente creó un Tribunal Especial de Cuentas encargado de revisar y glosar todas las oficinas de la Nación y cualquiera de interés público que le pasara el Emperador.<sup>36</sup>

Pero, prontamente en 1867, con el triunfo de los liberales, restituida la República, se dejaron sin efectos las disposiciones emitidas durante el Imperio, y con ello el Tribunal Especial de Cuentas desapareció. De inmediato, el Presidente Benito Juárez expidió un decreto que reformó la planta de empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Luego, el 13 de diciembre de 1867, Sebastián Lerdo de Tejada, entonces Secretario de Gobernación, remitió al Congreso una iniciativa de reformas a la Constitución de 1857. Ello para reestructurar el Poder Legislativo de la Federación, a fin de implantar el sistema bicamarista, y fijar y distribuir, entre aquel Poder y sus dos Cámaras, las atribuciones que la Constitución Política de 1857 había

<sup>35</sup>*Vid., Legislación 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, México, Imprenta del Comercio, de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (Hijo), 1877 (edición oficial), Tomo VIII, p. 391.

En el año de 1857, el 10 de febrero, Ignacio Comonfort, expidió el decreto que restableció a la Contaduría Mayor de Hacienda. *Vid., Acervo jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005), Op. Cit., p. 207.*

El 10 de mayo de 1862, Benito Juárez despachó el decreto sobre las facultades del Contador Mayor de Hacienda para solicitar a las secretarías del despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que fueren necesarios a la cuenta y razón, con la orden de que deberán remitirlas sin excusa ni pretexto con calidad de devolución.

El 10 de mayo de 1862, Benito Juárez expide también un decreto por el que se crea un Agente Especial de Negocios, anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda, para que promueva, agite, siga, expedito y abrevie todos los negocios en que se interese la Hacienda Pública de la Nación.

<sup>36</sup>*Vid., el artículo 7 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.*

reservado al Congreso unicamarista. Así, el 13 de diciembre de 1874, se reforma la Constitución Federal.

En virtud de tal innovación, el Poder Legislativo se depositó en un Congreso de la Unión, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, <sup>37</sup> asignando a la representación nacional, es decir, a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de examinar la cuenta que anualmente debía presentar el Ejecutivo (artículo 72, A, fracción VI).

Conjuntamente, se asigna a la Cámara de Diputados la potestad de vigilar, por medio de una Comisión Inspectorá de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor, su órgano de apoyo para la revisión de la Cuenta Pública, así como nombrar a los jefes y demás empleados de esta entidad (*Vid.*, el artículo 72, A, fracciones III y IV). <sup>38</sup>

Por lo demás, es de recordar que al amparo de la transformación constitucional de 1874, el 30 de mayo de 1881, se emitió un decreto relacionado con la presentación del proyecto de presupuestos de egresos y la cuenta pública, en el cual se reguló el procedimiento que debía seguirse para la aprobación de ambos documentos. <sup>39</sup>

Luego, el 29 de mayo de 1896, se expidió la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, la cual en su artículo 1 estableció que la Contaduría dependiera de la Cámara de Diputados, bajo la vigilancia inmediata de la Comisión Inspectorá. <sup>40</sup>

Subsiguientemente, el 22 de mayo de 1901 se expidió el Reglamento sobre la conservación e inutilización de libros y documentos de la Contaduría Mayor, en el cual destaca la asignación de facultades a la Comisión Inspectorá (artículos 4° y 5°). <sup>41</sup>

Finalmente, el 6 de junio de 1904, se promulgó una Ley para normar la organización y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda. En seguida, se expidió

---

<sup>37</sup>En 1874 se restablece el Senado como Cámara legisladora y contrapeso de la de Diputados, pero sin intervención en varios asuntos, por ejemplo, en la aprobación del presupuesto. *Vid.*, Galán Baños, Israel y Andrade Ruiz, Carlos *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*, *Op. Cit.*, p. 57.

<sup>38</sup>*Vid.*, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, *Op. Cit.*, pp. 691 y 692.

<sup>39</sup>El referido decreto derogó a su similar de 8 de noviembre de 1873, y mandó que la Tesorería General del Ejecutivo estuviese encargada de elaborar la Cuenta Pública, comprendiendo un ejercicio fiscal, que abarcaba del 1° de julio de un año al 30 de junio del siguiente. También dispuso que la Contaduría Mayor glosara la cuenta, estrechara a los empleados que no rindieran cuentas y expidiera los finiquitos correspondientes.

Asimismo, previó que en la Cámara de Diputados una Comisión de Presupuestos dictaminara la Cuenta, y si no encontraba responsabilidad ministerial por prestaciones ilegalmente exigidas o por exceso de gastos, pasara su dictamen a la Contaduría para que ésta lo tuviera presente al practicar la glosa. Pero si encontraba responsabilidad, formulara los cargos al funcionario responsable, pasando el asunto a la sección de Gran Jurado, sin perjuicio de que la Contaduría practicara la glosa. *Vid.*, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, *Op. Cit.*, pp. 700 a 706.

<sup>40</sup>*Vid.*, *Acervo jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824 - abril 2005)*, *Op. Cit.*, pp. 257 a 259.

<sup>41</sup>*Idem.*, pp. 264 y 265.

el Reglamento sobre su reorganización, el 10 de diciembre de ese mismo año.<sup>42</sup>

## 2.2 La revisión de la Cuenta Pública en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

### 2.2.1 Texto original.

En el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el lunes 5 de febrero de 1917, en el artículo 65, fracción I, se sientan las premisas en el tema de la revisión de la Cuenta Pública, a saber:<sup>43</sup>

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

*I.- Revisar la cuenta pública del año anterior que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los 10 primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.*

En armonía con el precepto transcrito:

- El artículo 73, fracción XXX, consagra la facultad del Congreso para examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas;
- El artículo 74, fracciones II y III, prevé la potestad exclusiva de la Cámara de Diputados para vigilar, por medio de una Comisión Inspector, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor, y nombrar a los jefes y demás empleados de la misma; y,
- El artículo 73, fracción XXVIII, faculta al Congreso para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

De lo anterior, se puede concluir que el texto original de 1917 facultaba al Congreso de la Unión para revisar de la Cuenta Pública Federal, y le asignaba a la Cámara de Diputados la autoridad de vigilar, por medio de una Comisión de su seno, el exacto cumplimiento de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, y de nombrar a los jefes y demás empleados de dicha oficina.<sup>44</sup>

<sup>42</sup>*Idem.*, pp. 265 a 290

<sup>43</sup>*Vid.*, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Op. Cit., p. 708.

<sup>44</sup>Dicha facultad de vigilancia se mantiene hasta la actualidad. En cuanto a la de nombrar a los jefes y demás empleados, sólo subsiste la de designar al Auditor Superior de la Federación (antes Contador

Al amparo del texto constitucional de 1917 se expidió la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el 31 de diciembre de 1936, integrada por seis capítulos del siguiente tenor: I. *Organización*, II. *Obligaciones y facultades*, III. *Responsabilidades*, IV. *Finiquitos*, V. *De la prescripción*, y VI. *Disposiciones diversas*.

En esa Ley, destaca la existencia de la Comisión Inspectoradora adscrita a la Cámara de Diputados con atribuciones de vigilancia sobre la Contaduría Mayor de Hacienda, y con facultades para: a) proponer al personal de dicha oficina, el cual era nombrado por la Cámara de Diputados; b) interpretar la referida Ley y su Reglamento; c) establecer la organización interior de la Contaduría, y d) ser conducto de comunicación entre la Contaduría y la Cámara.<sup>45</sup>

### **2.2.2 Reforma de 1977.**

El régimen de revisión de la Cuenta Pública establecido en 1917 que facultaba para ello al Congreso de la Unión subsistió durante sesenta años.

En 1977 opera un cambio. Por decreto de 6 de diciembre de ese año, dentro del marco de lo que se llamó la “Reforma del Estado”, se modificaron diversos artículos de la Constitución Federal, entre ellos el numeral 74, el cual quedó así:

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

*I a III.....*

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

*El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.*

*La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios*

---

Mayor de Hacienda).

<sup>45</sup>En esa ley sobresale el hecho de que se faculte al Ejecutivo Federal y a las oficinas de la Federación que deben presentar la cuenta anual para su revisión y glosa, a que lo hagan dentro del año siguiente a la fecha en que dicha cuenta se cerrara, sin que se precisara una fecha exacta para ello.

Por otra parte se nota que la Contaduría Mayor contaba con un año para realizar dicha revisión, plazo que podía ser ampliado, si esta entidad lo solicitaba a la Comisión Inspectoradora, dándole a conocer las razones que tuviera para ello, a fin de que la Comisión resolviera lo que estimara conveniente.

Esa Ley de 1936 fue objeto de dos reformas, una de 30 de diciembre de 1963 y la otra del 31 de diciembre de 1976.

*señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.*

*Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecen discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los diez primeros días del mes de junio.*

*Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.*

Lo trascendental de la citada reforma es que:

- Reintegra a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública de la Nación, dejando de ser una atribución del Congreso de la Unión (ambas Cámaras).
- Marca que la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realizara la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarían las responsabilidades de acuerdo con la Ley.
- Ordena que la Cuenta Pública del año anterior debe ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se puede ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

De la referida reforma, es de acentuar que mantiene sin cambio las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados para vigilar, por medio de una Comisión Inspectora, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor, y nombrar a los jefes y demás empleados de la misma. Paralelamente, conserva la facultad del Congreso para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

Cabe destacar que en los debates de la referida reforma se explicaron las razones para reintegrar a la Cámara de Diputados la facultad de revisar la Cuenta Pública:<sup>46</sup>

<sup>46</sup>Vid., *Diario de los Debates* del 6 de octubre de 1977, p. 8.

*El artículo 65 vigente de nuestra Ley Fundamental dispone que el Congreso de la Unión se reunirá el 1o. de septiembre de cada año, entre otras cosas, para revisar la Cuenta Pública del año anterior y examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del Año Fiscal siguiente. En los términos del artículo 73 constitucional, fracción XXVIII, es facultad del Congreso el examen de la Cuenta Pública, que deberá comprender la conformidad de las partidas gastadas con el Presupuesto de Egresos y la exactitud y justificación de esas partidas; por su parte, el artículo 74, fracción IV, dispone, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la aprobación del Presupuesto Anual de Egresos.*

*Conforme a tal desarrollo se confiere al Congreso de la Unión, es decir, a ambas Cámaras, la atribución de revisar la Cuenta Pública y, por otra, únicamente a la Cámara de Diputados la votación del Presupuesto, lo cual no es muy comprensible, ya que se escinde el conocimiento de dos cuestiones que por su naturaleza se hallan plenamente vinculadas; para el Senado, la revisión de la Cuenta Pública le resulta una tarea difícil si aparece sustraído de la facultad de conocer y votar previamente el Presupuesto ejercido y si carece, además, de un órgano como la Contaduría Mayor de Hacienda, dependientes de la Cámara de Diputados, encargado de la glosa de las cuentas que rinde el Ejecutivo.*

*De aprobarse esta Iniciativa, tanto la revisión de la Cuenta Pública como la votación del Presupuesto, serán facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, solución que no es ajena a nuestro sistema de competencias y a la tradición de otros países, en cuanto que el control financiero de la administración pública toca ejercerlo a la Cámara más directamente vinculada a la representación popular.*

(El énfasis es nuestro)

Así, conforme al espíritu de la citada reforma, la circunstancia de que a la Cámara de Diputados le corresponda la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, es la razón fundamental para que se le asigne el encargo de revisar la Cuenta Pública.<sup>47</sup>

En añadidura, a la transformación constitucional de 1977, siguió la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, del 18 de diciembre de 1978, la cual tiene la importancia de establecer el régimen de organización y funcionamiento de esa entidad acorde con el nuevo régimen.

En esa Ley se:

---

<sup>47</sup>Y es que, en efecto, no hay razones para apartar el conocimiento de dos cuestiones que por su naturaleza se encuentran íntimamente vinculadas: la aprobación del gasto público federal y la fiscalización de su ejercicio. Otra de las razones residió en el hecho de que la Cámara de Diputados, no así el Senado, es quien posea a la Contaduría Mayor de Hacienda (ahora ASF), como órgano de apoyo en la revisión de la Cuenta Pública.

- Asigna a la Contaduría Mayor de Hacienda el carácter de órgano técnico de la Cámara de Diputados, en la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del entonces Departamento del Distrito Federal (artículo 1).
- Manda que la Contaduría Mayor de Hacienda esté bajo el control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.
- Previene que al frente de la Contaduría esté un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia,<sup>48</sup> el cual duraría en su encargo 8 años, prorrogables por 8 años más, que podría ser removido a propuesta de la Comisión de Vigilancia ante la Cámara de Diputados, en los casos y de acuerdo con el procedimiento establecido por la propia ley (artículos 2, 5 y 6).<sup>49</sup>
- Establece la función primordial de la Contaduría Mayor de Hacienda de apoyar a la

---

<sup>48</sup>Al Contador Mayor de Hacienda, la referida Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978, le asignó las siguientes atribuciones:

- Representar a la Contaduría Mayor ante toda clase de autoridades, entidades y personas físicas y morales;
- Elaborar el presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Hacienda y someterlo a la consideración de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia;
- Proponer para su aprobación el ejercicio del presupuesto mensual de la Contaduría Mayor, a la Comisión de Vigilancia;
- Administrar y ejercer el presupuesto mensual y dar cuenta comprobada de su aplicación, dentro de los 10 primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio, a la Comisión de Vigilancia;
- Informar a la Comisión de Vigilancia, dentro de los 30 días siguientes al término del ejercicio del presupuesto anual, acerca de su aplicación;
- Formular y ejecutar los programas de trabajo de la Contaduría Mayor;
- Formular los pliegos de observaciones que procedan;
- Fijar las normas técnicas y los procedimientos a que deban sujetarse las visitas, inspecciones y auditorías que se ordenen, las cuales se actualizarán de acuerdo con los avances científicos y técnicos que en la materia se produzcan;
- Integrar las comisiones y seleccionar al personal capacitado, a fin de practicar visitas, inspecciones y auditorías;
- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de las responsabilidades, promover ante las autoridades competentes el cobro de las cantidades no percibidas por Hacienda Pública Federal o por la del Departamento del Distrito Federal;
- Promover ante las autoridades competentes el pago de los recargos, daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal;
- Promover ante las autoridades competentes la ejecución de los actos, convenios o contratos que afecten a los programas, subprogramas y partidas presupuestarias;
- Proponer a la Comisión de Vigilancia, el nombramiento y remoción del personal de confianza de la Contaduría Mayor, para que sea sometido a la aprobación de la Cámara de Diputados; y,
- En general, todas las otras atribuciones derivadas de la ley, su reglamento y de disposiciones generales y acuerdos que tome la Cámara de Diputados.

Vid., el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978.

<sup>49</sup>La referida Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978 establecía que el Contador Mayor sería auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor, los Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Asesores, Jefes de Oficina, de Sección, y trabajadores de confianza y de base que se requirieran en el número y con las características que se autorizara anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados.

Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.<sup>50</sup>

De lo antepuesto, sólo es de añadir que en la citada Ley, la Contaduría Mayor de Hacienda quedaba bajo el control de la Cámara de Diputados, a través de una Comisión de Vigilancia (antes Comisión Inspector),<sup>51</sup> la cual estaba facultada para:

- Recibir de la Comisión Permanente, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del entonces Departamento del Distrito Federal.
- Turnar la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor, para su revisión.
- Ordenar a la Contaduría Mayor la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública.
- Presentar a la “Comisión de Presupuestos y Cuenta” de la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días del mes de noviembre siguiente a la recepción

---

<sup>50</sup>Para la revisión de la Cuenta Pública, a la Contaduría Mayor se le confirieron, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Verificar si las entidades fiscalizadas realizaron sus operaciones con apego a la ley, ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos, conforme a los programas y subprogramas aprobados, ajustaron y ejecutaron los programas de inversión, y en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidos por la ley;
  - Elaborar y rendir a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, un informe previo dentro de los 10 primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal;
  - Elaborar y rendir a la Cámara de Diputados, el informe sobre resultados de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia, en los 10 primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción, dicho informe contendrá el señalamiento de las irregularidades que la Contaduría Mayor de Hacienda haya advertido en la realización de las actividades;
  - Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los municipios -por conducto del gobierno de la entidad federativa correspondiente-, a las instituciones privadas, o a los particulares, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;
  - Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes, aplicables en la materia y, además, eficientemente;
  - Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos, autorizados a las entidades, se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones; y,
  - Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades
- Vid.*, el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978.

<sup>51</sup>En uso de las facultades que le conferían los artículos 10, fracción VIII y Tercero Transitorio de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978, la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados expidió los siguientes Reglamentos Internos de la Contaduría Mayor de Hacienda:

- El de 14 de mayo de 1980;
- El de 5 de agosto de 1988; y
- El de 25 de julio de 2000.

de la Cuenta Pública, el informe previo que le remitiera la Contaduría Mayor de Hacienda.

- Presentar a la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días del mes de septiembre de cada año, el informe que le rindiera la Contaduría Mayor de Hacienda sobre los resultados de la revisión de la Cuenta Pública, recibida el año anterior.
- Someter a consideración de la Cámara de Diputados el presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuidando que el monto del presupuesto que se proporcionara fuera suficiente para que la Contaduría Mayor cumpliera con sus funciones.
- Estudiar y aprobar, en su caso, el ejercicio del presupuesto, mensual y revisar las cuentas anual y mensual de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- Establecer la organización y expedir el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Proponer a la Cámara de Diputados la terna para el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda.
- Proponer a la Cámara de Diputados el nombramiento del personal de confianza de la Contaduría Mayor, y la remoción de aquél y de éste.
- Autorizar el nombramiento y remoción de los trabajadores de base de la Contaduría Mayor de Hacienda; y,
- Ser el conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda.

### **2.2.3 Reforma de 1987.**

El 17 de marzo de 1987 se publicó otra reforma en materia de revisión de la Cuenta Pública.

En el caso, la transformación recayó en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal.<sup>52</sup>

La finalidad del cambio radicó sencillamente en establecer en el párrafo sexto del artículo 74, fracción IV, que la Cuenta Pública se entregaría a la Cámara de Diputados, a saber:

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

Por lo demás, la reforma de mérito mantiene el plazo de presentación de la Cuenta Pública del año anterior a más tardar en los primeros diez días de junio.

---

<sup>52</sup>*Vid.*, el Decreto por el que se reforma el párrafo sexto de la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución General de la República, para quedar en los términos que se indican. Publicado en el Diario Oficial de 17 de marzo de 1987.

## 2.2.4 Reforma de 1999.

En el año de 1999 ocurre la transformación constitucional más significativa en materia de revisión de la Cuenta Pública, la cual marca el inicio del régimen actual de fiscalización del gasto público federal.

Tal reforma tiene la trascendencia de dar origen a la entidad de fiscalización superior de la Federación -en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda- e iniciar un nuevo sistema de revisión y fiscalización, aplicable a partir de la Cuenta Pública del 2001.<sup>53</sup>

Al respecto, el 30 de julio de 1999 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el *Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.<sup>54</sup>

En síntesis, la reforma constitucional en cita:

- Conserva, en la fracción IV del artículo 74, la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública.
- Preserva la existencia de un órgano técnico de apoyo de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública –**en situación de dependencia y pertenencia**-, denominándolo entidad de fiscalización superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda).
- Mantiene, en la fracción II del artículo 74 la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de vigilancia y control sobre su órgano técnico auxiliar en la revisión de la Cuenta Pública. Ello sin perjuicio de la autonomía técnica y de gestión de que goce esa entidad, en los términos que disponga la ley.
- Dota a la entidad de fiscalización superior de la Federación de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, en los términos que disponga la ley; asimismo, señala que si esa entidad, del examen que realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, determinará las responsabilidades de acuerdo con la Ley.
- Deroga la fracción III del 74 constitucional, remitiendo su materia al nuevo artículo 79, para lo cual, adiciona una Sección Cuarta al Capítulo II, del Título Tercero, de la Constitución Federal, desplegándose en ese artículo 79 las normas relativas a la nueva estructura y funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados, a fin de permitir que en un solo

---

<sup>53</sup>La reforma constitucional también abarcó al artículo 78, el cual establece el régimen de la Comisión Permanente, al que antes le correspondió el artículo 79. Este último pasó a integrar la Sección de la fiscalización superior de la Federación.

<sup>54</sup>La reforma constitucional aludida está orientada por los principios de objetividad e imparcialidad, que refuerzan el esquema de colaboración política y administrativa entre poderes, al dar las bases para hacer eficiente y oportuna la función fiscalizadora que corresponde al Poder Legislativo.

- precepto constitucional se fijen las bases de su organización y funcionamiento;
- Faculta al Congreso de la Unión, no sólo para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda), sino para emitir todas aquellas leyes que normen la gestión, control y evaluación del sector público federal; y,
  - Traslada la regulación de la Comisión Permanente al artículo 78 constitucional.

De conformidad con dicha transformación constitucional – en el tema que nos ocupa-, es de advertir que el artículo 73, fracción XXIV, queda como sigue:

*Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

*I a XXIII. ....*

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

*XXV a XXX. ....*

El artículo 74 queda como se indica:

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

*I. ....*

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

*III. Derogada.*

*IV. ....*

*....*

*....*

*....*

*Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las 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. (El énfasis es nuestro).*

*....*

*....*

*V a VII. ....*

El artículo 79 resulta así: <sup>55</sup>

<sup>55</sup> Con la reforma constitucional de 1999, se adiciona una Sección IV al Capítulo II, del Título Terce-

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

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

*I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.*

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

*Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.*

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

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

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

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

---

ro, de la Constitución General de la República, desarrollándose en su artículo 79 las normas relativas a la nueva estructura y funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

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

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

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

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

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

*(El énfasis es nuestro).*

Cabe resaltar que el Decreto de 1999, en sus artículos Segundo y Tercero Transitorios, estableció el régimen transitorio para la aplicación de la aludida reforma constitucional.

En términos del artículo Segundo Transitorio:

- La entidad de fiscalización superior de la Federación inicia sus funciones el 1 de enero del 2000;
- La revisión de la Cuenta Pública y las funciones de fiscalización a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 79 reformado, se llevan a cabo, en los términos del propio Decreto, a partir de la revisión de la Cuenta Pública del 2001;
- La entidad de fiscalización superior de la Federación revisa la Cuenta Pública de los años 1998, 1999 y 2000 conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de dicho Decreto, y
- Las referencias que en dichas disposiciones se haga a la Contaduría Mayor de

Hacienda de la Cámara de Diputados, se entenderán hechas a la entidad de fiscalización superior de la Federación.

De conformidad con el artículo Tercero Transitorio:

- En tanto la entidad de fiscalización superior de la Federación no empezara a ejercer las atribuciones, la Contaduría Mayor de Hacienda continuaría ejerciendo las atribuciones que tenía conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución, su Ley Orgánica y demás atribuciones jurídicas aplicables vigentes hasta antes de la entrada en vigor del citado Decreto;
- Los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda no serían afectados en forma alguna en sus derechos laborales con motivo de la entrada en vigor del Decreto y de las leyes que en consecuencia se emitan; y,
- Una vez creada la entidad de fiscalización superior de la Federación, todos los recursos humanos, materiales y patrimoniales en general de la Contaduría Mayor de Hacienda, pasarían a formar parte de dicha entidad.<sup>56</sup>

La mutación constitucional de 1999 constituye, sin duda, un avance democrático que fortalece al Estado mexicano y contribuye a garantizar un correcto ejercicio del gasto público y el uso honesto y eficiente de los recursos federales, además de inscribirse en el contexto de un sano equilibrio de poderes.

Con esa innovación, el Constituyente Permanente vigorizó al Poder Legislativo Federal, pues estableció nuevas bases que permiten a la Cámara de Diputados y a la ASF, su órgano de apoyo, fiscalizar la gestión financiera de los Poderes de la Unión, de las entidades federales y, en general, de los ejecutores del gasto público federal.

En ese cambio ocurrido en 1999, por ejemplo, destaca:

1. La publicidad que debe darse al Informe de Resultados que la ASF entrega anualmente a la Cámara de Diputados.
2. La facultad sancionadora y promotora de responsabilidades de la ASF, la cual asume atribuciones para fincar directamente responsabilidades resarcitorias y aplicar multas y sanciones cuando se determinen daños patrimoniales a la Hacienda Pública Federal, además de promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Federal, y

---

<sup>56</sup>De este modo, aunque la entidad de fiscalización superior de la Federación inició sus funciones el 1 de enero del 2000, la revisión de la Cuenta Pública de ese año y anteriores quedaron normadas por las disposiciones vigentes previamente a la referida reforma constitucional, operando el nuevo régimen a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2001. *Vid.*, los artículos Segundo y Tercero Transitorios del Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- presentar las denuncias y querellas derivadas de presuntas conductas ilícitas.<sup>57</sup>
3. La ampliación del universo de fiscalización. Ello porque la ASF puede fiscalizar el recto y correcto ejercicio de todos los recursos públicos federales asignados a los Poderes de la Unión, a los entes públicos federales, e incluso a las entidades con autonomía e independencia constitucional, como es el caso del Instituto Federal Electoral, de la Universidad Nacional Autónoma de México o de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
  4. La realización de auditorías de desempeño por la ASF. Ello porque a la evaluación de la ASF, que tradicionalmente se había enfocado a cuestiones la regularidad de las operaciones y el cumplimiento de la normatividad, se le dio un enfoque a auditorías de desempeño, en las cuales los criterios de evaluación son la eficacia, la eficiencia y la economía, a efecto de conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos y metas y ejercieron su recursos de acuerdo con la normatividad y el propósito para el cual fueron asignados.
  5. La revisión de situaciones excepcionales por la ASF. Con esto, la ASF queda facultada no sólo para fiscalizar en forma posterior los ingresos, los egresos, el manejo y la aplicación de todos los fondos y recursos federales, sino que también puede requerir, de manera excepcional, revisiones durante el ejercicio en curso, siempre que se trate de situaciones extraordinarias en cualquiera de los casos señalados por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
  6. La facultad investigadora de la ASF de aquellos actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita.  
Esta facultad, si bien ya la tenía la Contaduría Mayor de Hacienda, se elevó a rango constitucional para la ASF.
  7. La facultad de la ASF para la fiscalización de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas, municipios y particulares.

Es de advertir que con la reforma constitucional de 1999 se otorgaron mayores atribuciones al Congreso de la Unión, pues se le facultó no sólo para expedir la Ley que regula la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación, sino todas las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos Federales.

Finalmente, es de señalar que para reglamentar la innovación constitucional de 1999, respecto de los artículos 74 y 79, el 20 de diciembre de 2000, con base en el

---

<sup>57</sup>En el régimen anterior al vigente, las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda estaban limitadas a promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, sin poder fincar directamente esas responsabilidades.

En la normatividad actual, la ASF puede determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes. También está facultada para promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades (administrativas, civiles y políticas), y para presentar denuncias y querellas en contra de los servidores públicos que presuntamente hubiesen cometido algún delito relacionado con daños al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, coadyuvando con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. Estas facultades se hallan elevadas a rango constitucional.

artículo 73, fracción XXIV constitucional, se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), la cual regula los aspectos sustantivos, adjetivos y orgánicos de la organización y función de la ASF, así como la coordinación y vigilancia que sobre ella ejerce la Cámara de Diputados.<sup>58</sup>

Esa Ley establece, también la denominación concreta de la nueva instancia de fiscalización, a la que llama. “*Auditoría Superior de la Federación*”. Ello porque a nivel constitucional, únicamente se la identifica por su función como “entidad de fiscalización superior de la Federación”.

### 2.2.5 Reforma de 2008.

La innovación constitucional más reciente en materia de revisión de la Cuenta Pública es la publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 7 de mayo de 2008, mediante el “*DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”.

En virtud de ese Decreto **se reformaron** los artículos 74 fracción IV, primer y octavo párrafos; 79 fracciones I y II, y quinto párrafo; 122 Apartado C, Base Primera, fracción V, incisos c) primer párrafo y e) y 134 primer y cuarto párrafos; se **adicionaron** los artículos 73 fracción XXVIII; 74 fracción VI; 79 segundo párrafo, pasando el segundo a sexto párrafos a ser tercer a séptimo párrafos, respectivamente, y fracción IV, segundo párrafo; 116 fracción II, párrafos cuarto y quinto; 122, Apartado C, Base Primera, fracción V inciso c) tercer párrafo y 134 segundo párrafo, pasando el segundo a octavo párrafos a ser tercero a noveno párrafos, respectivamente, y se **derogaron** el artículo 74 fracción IV, quinto, sexto y séptimo párrafos, pasando el octavo párrafo a ser quinto párrafo.

Entre otros aspectos, la reforma de 2008:

- Reserva la fracción VI del artículo 74 constitucional para regular la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de revisión de la Cuenta Pública;
- Destina la fracción IV del artículo 74 constitucional al tema de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- Abarca otros temas adyacentes al de la revisión de la Cuenta Pública; y,
- Deja intocada la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de coordinar

---

<sup>58</sup>Sin duda, la reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sentó las bases constitucionales para que el Congreso de la Unión expidiera la ley reguladora de la organización de la entidad superior de fiscalización, partiendo de un nuevo esquema de fiscalización que requería regular de manera más eficiente, transparente y oportuna la revisión de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, y precisaba de la creación de normas secundarias para dar forma a la estructura, organización y funcionamiento de la entidad de fiscalización superior. El proyecto de LFSF quedó inscrito en el principio democrático del equilibrio de poderes y del fortalecimiento del órgano legislativo, para garantizar una eficacia plena en el manejo y aplicación de los recursos que conforman la Hacienda Pública Federal.

y evaluar a la ASF (consignada en la fracción II del artículo 74 constitucional).

También es de hacer notar que dicha transformación constitucional tiene las siguientes características:

- Refrenda la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública.
- Revalida la existencia de la ASF como el órgano de apoyo de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública.
- Mantiene la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la ASF, en los términos que disponga la ley.
- Asigna mayores atribuciones a la Cámara de Diputados respecto de la ASF, a saber:
  - a) Estatuye que la Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la ASF, pudiendo requerirle un informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;
  - b) Manda que la ASF rinda un informe específico a la Cámara de Diputados en la materia de revisión de situaciones excepcionales; y,
  - c) Prescribe que la ASF deba 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.
- Precisa que la revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera; comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto, y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.
- Adelanta la fecha de presentación de la Cuenta Pública por parte del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados.
- Adelanta la fecha de entrega del Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública (IRR), que debe rendir la ASF a la Cámara de Diputados.
- Especifica que la prórroga para la presentación de la Cuenta Pública no deberá exceder de 30 días naturales y que, en tal supuesto, la ASF contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del IRR a la Cámara de Diputados.
- Establece que la Cámara de Diputados debe concluir 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 de la Cuenta Pública y en las conclusiones técnicas del IRR de la ASF.  
Pero aclara que esa conclusión será sin menoscabo del trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la ASF.
- Instituye los principios conforme a los cuales se llevará a cabo la función de fiscalización.

- Reitera la facultad de la ASF de realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. Pero limita esa competencia a sólo emitir recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.
- Establece la competencia directa de la ASF para revisar los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, añadiendo lo correlativo al Distrito Federal y a los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales (con excepción de las participaciones federales).
- Prevé la fiscalización directa por la ASF de los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

A la par, prevé que las entidades fiscalizadas 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.

- Eleva a rango constitucional la facultad de la ASF contenida en el artículo 20 de la LFSF, para que, sin perjuicio del principio de anualidad, la ASF pueda solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada.

Paralelamente, añade que las observaciones y recomendaciones, que la ASF emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

- Precisa que la revisión de las situaciones excepcionales durante el ejercicio fiscal en curso, quedan excluidas del principio de posterioridad y procederán derivado de denuncias. De la misma forma, estipula que la ASF, en su caso, impondrá las sanciones correspondientes o promoverá el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes en la materia de revisión de las situaciones excepcionales.
- Ordena que el IRR se someterá a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados.
- Reitera el carácter público de dicho Informe y puntualiza su contenido.
- Manda que, previa a la presentación del IRR, la ASF dé a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la ASF para la elaboración del IRR.
- Instituye el procedimiento para el trámite de las recomendaciones que la ASF promueva a las entidades fiscalizadas. Pero aclara que el mismo 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.
- Instaure que las sanciones y demás resoluciones de la ASF podrán ser

impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.

- Fortalece a la ASF, previendo que los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que aquélla les requiera para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley. Asimismo, ordena que los servidores públicos federales y locales que reciban o ejerzan recursos públicos federales, y cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso o fondo, que reciba o ejerza recursos de la Federación, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la ASF y, en caso de no proporcionarla, serán sancionados en los términos que establezca la ley.
- Homologa las funciones de fiscalización y revisión de cuentas públicas de las entidades federativas, con su equivalente en el nivel federal, y los principios rectores de la función de fiscalización.
- Fija las pautas para la designación del titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas.
- Deja en claro que, con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas, la evaluación sobre el ejercicio de los recursos públicos federales corresponderá a las instancias técnicas que establezcan dichas entidades, sin perjuicio de las atribuciones que, en el marco de la revisión de la Cuenta Pública Federal, incluyendo las auditorías de desempeño, son facultad de la Cámara de Diputados, realizadas a través de la ASF. Asimismo, incluye como un principio rector al que deberán sujetarse los órganos públicos en la administración de los recursos públicos, el de economía y precisa la forma para que todos los órganos públicos de los tres órdenes de gobierno estén sujetos a los principios y disposiciones de referencia.
- Faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que tengan por objeto armonizar a nivel nacional la contabilidad gubernamental.
- Permite a la Cámara de Diputados autorizar erogaciones plurianuales para inversión en infraestructura en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De conformidad con dicha reforma, los artículos 74 y 79 quedan así:

**Artículo 74.** .....

**I. a III.**.....

**IV.** *Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, **podrá** autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria;*

las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

.....  
.....  
.....

**Quinto párrafo.- (Se deroga)**

**Sexto párrafo.- (Se deroga)**

**Séptimo párrafo.- (Se deroga)**

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

**V. ....**

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

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

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

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de **septiembre** del año siguiente al de su presentación, con base **en el análisis de su contenido** y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso

*en términos de lo dispuesto en dicho artículo.*

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

**VII. a VIII.** .....

**Artículo 79.** .....

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

***I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.***

*También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.*

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

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

*Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;*

**II.** *Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas. Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.*

*El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.*

*La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.*

*En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades*

*fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.*

*La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días **1** de los meses de **mayo** y **noviembre** de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.*

*La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;*

**III.** .....

**IV.** .....

*Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.*

.....  
.....  
*Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.*

.....  
De la reforma de 2008, es de destacar que el artículo Segundo Transitorio del Decreto que la consigna ordena que el Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, deben aprobar las leyes y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en tal Decreto, a más tardar en un plazo de un año, contado a partir de la fecha

de entrada en vigor del mismo, salvo en el caso de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV constitucional.

Al respecto, el artículo Primero Transitorio establece que dicho Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación –o sea que entró en vigor el 8 de mayo de 2008-, salvo lo previsto en el transitorio tercero, el cual indica:

*TERCERO. Las fechas aplicables para la presentación de la Cuenta Pública y el informe del resultado sobre su revisión, entrarán en vigor a partir de la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2008.*

Esto significa que el Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, deberán aprobar las leyes y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el citado Decreto, a más tardar el 7 mayo de 2009.

A lo antedicho, en cuanto a la facultad de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública, habrá que estar pendiente de la publicación de las innovaciones encargadas de reglamentar -en la legislación secundaria- lo dispuesto en la reforma constitucional publicada el 7 de mayo de 2008.

### **III. Naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).**

Sin duda, la naturaleza jurídica de la ASF deriva de la innovación constitucional publicada en julio de 1999.

Yes que en dicha reforma es en donde surge la ASF con las características esenciales que tiene en la actualidad- en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda-.

La ASF mantiene, hoy por hoy, los rasgos fundamentales que le fueron asignados en 1999.

Por ello para conocer la naturaleza jurídica de la ASF, es necesario saber acerca del proceso de reforma de 1999 que dio origen a esa entidad.

Al respecto, es pertinente mencionar las tres iniciativas que dieron base a dicha transformación constitucional de 1999, a saber:

1. La iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el titular del Ejecutivo Federal el 28 de noviembre de 1995.<sup>59</sup>

2. La iniciativa para reformar, derogar y adicionar los artículos 26, 59, 61, 66, 69, 70,

<sup>59</sup>*Vid.*, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por el Ejecutivo Federal. <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/101.html>.

- 72, 73, 74, 75, 77, 89, 93 y 97 de la Carta Magna. Presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) el 2 de abril de 1996.<sup>60</sup>
3. La iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al igual que diversos preceptos de la Ley de Planeación, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Presentada, el 24 de abril de 1997, por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD).<sup>61</sup>

A lo anterior, es de considerar que la primera de esas iniciativas, o sea la presentada por el titular del Ejecutivo Federal, en esencia, planteó:

- Fortalecer las facultades de supervisión y control del Poder Legislativo del ejercicio del gasto público federal;
- Mantener en la Cámara de Diputados la facultad de revisión de la Cuenta Pública Federal;
- Convertir a la Contaduría Mayor de Hacienda en una entidad de auditoría superior, independiente del Poder Ejecutivo y, en general, de los entes fiscalizados, dotada de autonomía técnica y administrativa, carente de influencia partidista;
- Conservar a la entidad de auditoría superior dentro de la Cámara de Diputados, como apoyo de ésta en la revisión de la Cuenta Pública, pero investida de plena autonomía técnica en la Constitución y en la ley;
- Disminuir el plazo para que la entidad superior de fiscalización entregara a la Cámara de Diputados el informe final de la revisión de la Cuenta Pública y de la actividad financiera. Esa entrega se llevaría a través de una Comisión señalada en la ley, la cual llevaría una relación funcional entre la Cámara de Diputados y el órgano fiscalizador;
- Dar origen a nueva sección en la Carta Magna, en la que estuvieran consignadas las disposiciones sobre la naturaleza, atribuciones principales, organización y dirección del órgano de auditoría superior de la Federación y los requisitos de los auditores generales;

---

<sup>60</sup>*Vid.*, la iniciativa para reformar, derogar y adicionar los artículos 26, 59, 61, 66, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 77, 89, 93 y 97 de la Carta Magna, presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/126.html>.

<sup>61</sup>*Vid.*, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 74, fracción IV, de la Ley Fundamental de la República, al igual que diversos preceptos de la Ley de Planeación, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/235.html>.

Las propuestas de esta iniciativa de modificación a los ordenamientos legales secundarios fueron turnadas para su discusión y dictamen a las Comisiones Unidas de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, en tanto que la iniciativa de reforma constitucional fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

- Instituir al órgano de auditoría superior una función eminentemente técnica, como serían las actividades de fiscalización, investigación sobre manejo y aplicación de los fondos o dineros federales, determinación de daños y perjuicios y promoción de las responsabilidades administrativas y penales; Asimismo, con facultad para determinar, notificar y exigir directamente el cumplimiento de sus resoluciones, y de solicitar directamente al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal en caso de encontrar ilícitos en sus investigaciones;
- Sustituir, en el texto constitucional, el plazo fijo para la entrega de la Cuenta Pública, por otro que se establecería en la ley, sin perjuicio de que se pudieran presentar informes parciales previos que permitieran una revisión más oportuna;
- Instaurar que la designación de los titulares (un cuerpo colegiado) del órgano de auditoría superior corresponda a los poderes Ejecutivo y Legislativo. El Presidente de la República haría la propuesta de los titulares de la auditoría superior a la Cámara de Diputados, y ésta realizaría la designación, que sería escalonada. Los nombrados sólo podrían ser removidos cuando incurrieran en responsabilidad administrativa, política o penal;
- Establecer que los servidores públicos de la auditoría superior, además de capacidad técnica, se sujetarían a un estricto código de comportamiento ético, en los términos de la ley; y,
- Determinar en la ley que los resultados de la gestión de la auditoría superior se hicieran del conocimiento del Congreso, así como de la opinión pública.

Por su lado, la iniciativa del PAN, básicamente, sugirió:

- Fortalecer y dignificar los trabajos del Poder Legislativo;
- Impulsar las modificaciones necesarias que transformaran al Congreso de la Unión en un poder digno, eficiente y responsable para ejercer con mayor independencia las facultades que la Constitución le confiere;
- Otorgar al Poder Legislativo mayores atribuciones en materia presupuestaria y de control sobre la gestión financiera;
- Reafirmar la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública;
- Evaluar la actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda por conducto de una Comisión legislativa, la que sería el enlace entre aquella y la Cámara de Diputados; y
- Atribuir a la Contaduría Mayor una autonomía técnica.

A su vez, la iniciativa del PRD, en esencia, proponía:

- Fortalecer las facultades de la Cámara de Diputados en materia de revisión, vigilancia y fiscalización de la eficacia y transparencia en el uso de los recursos públicos;

- Robustecer las funciones de fiscalización de la Contaduría Mayor de Hacienda, como organismo técnico dependiente de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública;
- Reafirmar la subordinación de la Contaduría Mayor de Hacienda a la Cámara de Diputados;
- Reforzar la supeditación de la Contaduría Mayor de Hacienda a la Cámara de Diputados, a través de una Comisión de Fiscalización y Vigilancia de la Hacienda Pública Federal.

Esa Comisión de Fiscalización y Vigilancia de la Hacienda Pública Federal estaría facultada para:

- a) Formular y dar seguimiento al fincamiento de responsabilidades que se descubrieran durante la vigilancia del ejercicio fiscal;
- b) Ejercitar acción penal; y,
- c) Requerir directamente a todos los órganos sujetos a control presupuestal la información y documentos relacionados con el ejercicio del gasto público.

Ello para que la vigilancia del uso de los recursos públicos la desempeñara el Poder Legislativo como una función de verdadera fiscalización, que revisara las acciones del Poder Ejecutivo en ejercicio en curso, y que no sólo fuera una instancia que en forma extemporánea fiscalizara la gestión pública;

- Reconocer que la soberanía radica en el pueblo de México, y que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión constituye la representación popular a la cual constitucionalmente le corresponde vigilar y fiscalizar el uso de los recursos públicos.

Ahora bien, es de advertir que las tres iniciativas coincidieron en:

- Proponer el fortalecimiento de las facultades de supervisión y control del Poder Legislativo sobre los órganos del Poder Ejecutivo.

En particular, la segunda y la tercera iniciativas coincidieron en:

- Reafirmar la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico de la Cámara de Diputados;
- Revalidar la subordinación de dicho órgano técnico a la Cámara de Diputados; y
- Ratificar que la actuación de la Contaduría fuese evaluada por una Comisión legislativa, la que sería el enlace entre aquella y la Cámara de Diputados.

Asimismo, la segunda iniciativa previó conferir a la Contaduría Mayor autonomía técnica.

Por lo demás, la primera de las iniciativas sugirió dotar al órgano de fiscalización de una **función** de carácter eminentemente **técnica en** las actividades de

fiscalización, investigación sobre manejo y aplicación de los fondos o dineros federales, determinación de daños y perjuicios y promoción de las responsabilidades administrativas y penales. Asimismo, precisó que el órgano de fiscalización tuviera la facultad de determinar, notificar y exigir directamente el cumplimiento de sus resoluciones, como elemento esencial que le daría independencia del Poder Ejecutivo.

Particularmente dicha iniciativa esbozó:

- Dotar de **autonomía plena** del órgano fiscalizador en relación con la Cámara de Diputados;
- Incluir la **participación del Presidente de la República** en la designación del órgano titular colegiado de la entidad fiscalizadora; y
- La **desaparición de la facultad de la Cámara de Diputados de evaluar** al órgano fiscalizador de la Federación.

A lo anterior, es de hacer notar -desde ahora- que **ni** el planteamiento de autonomía plena del órgano fiscalizador en relación con la Cámara de Diputados, **ni** la participación del Presidente de la República en la designación del titular del órgano fiscalizador, **ni** la desaparición de la facultad de la Cámara de Diputados de evaluar al órgano fiscalizador procedieron.

Más aún, la propuesta de esa iniciativa de dotar de autonomía plena de la entidad fiscalizadora tampoco procedió.

A ello, es de recordar que luego del análisis de las tres iniciativas la Cámara de Diputados (Cámara de origen) envió al Senado (Cámara revisora) una Minuta en la que proponía:

- Dotar a la entidad de fiscalización superior de plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones;
- Suprimir la relación de dependencia de esa entidad respecto de la Cámara de Diputados; y,
- Eliminar la facultad de la Cámara de Diputados de la facultad de evaluar a la entidad de fiscalización.

Para ello, en su apartado de *Consideraciones*, la Minuta de referencia plantea que la entidad de fiscalización perteneciera a la Cámara de Diputados, pero sin que dicha pertenencia implicara dependencia o subordinación respecto de la propia Cámara.

En ese contexto, la Minuta sugería que los artículos 74 y 79 constitucionales quedaran así: <sup>62</sup>

---

<sup>62</sup>*Vid., la MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 73, 74, 78 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*

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

*I. ...*

*II. Coordinarse, por conducto de una comisión de su seno, con la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;*

*III. Se deroga*

*IV. ...*

*...*

*...*

*...*

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

*...*

*...*

*V a VIII. ...*

**Artículo 79.-** *La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá carácter técnico, imparcial y con plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.*

*La entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:*  
*I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de las entidades públicas federales, incluyendo los recursos de origen federal que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares, así como el cumplimiento de los programas federales, a través del informe semestral que dichos poderes y entidades públicas rindan en el ejercicio fiscal que corresponda.*

*De manera excepcional, en los casos en que se presenten situaciones extraordinarias así consideradas por la ley, podrá requerir a la entidad fiscalizada que proceda a la revisión de aquel o aquellos conceptos o situaciones que la entidad fiscalizadora considere pertinentes. Si esos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que correspondan conforme a los términos de la fracción IV de este artículo. La entidad de fiscalización superior de la Federación y los órganos de control propios de los Poderes de la Unión, establecerán los procedimientos necesarios que les permitan el mejor cumplimiento de sus respectivas atribuciones.*

*II. Entregar el resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del siguiente año a aquél en que se haya presentado ésta. Dentro del informe de resultados de la Cuenta Pública se incluirá el dictamen de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.*

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

*IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades públicas federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las querellas o denuncias penales procedentes, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.*

*El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que le presente la Comisión encargada de la coordinación entre la propia Cámara y dicha entidad de carácter técnico; durará en el encargo ocho años y podrá ser reelecto por una sola vez; sólo podrá ser removido por las causas graves que señale la ley, con la misma votación requerida para su nombramiento, así como por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.*

*Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere, además de cumplir los requisitos señalados en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, tener prestigio profesional, capacidad y experiencia técnica. Durante el ejercicio de su cargo no podrá formar parte activa de partido político alguno, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en las asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.*

*El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución y facilitará a la entidad de fiscalización superior de la Federación los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.*

*(El énfasis es nuestro).*

A lo anterior, es de destacar que la Cámara de Senadores, en cuanto a los

planteamientos de Minuta de la Cámara de origen, propuso **cambios substanciales** en el tema de la naturaleza jurídica de la ASF y sus relaciones con la Cámara de Diputados.<sup>63</sup>

Así, en cuanto a la propuesta de la Minuta de instaurar una entidad de fiscalización perteneciente, pero independiente de la Cámara de Diputados, con plena autonomía de gestión, sin posibilidad de ser evaluada por dicha Cámara- el Senado de la República propuso crear una entidad de fiscalización:<sup>64</sup>

- Vinculada orgánicamente con la Cámara de Diputados;
- Dependiente y subordinada a la Cámara de Diputados;
- Sujeta a la evaluación de la Cámara de Diputados; y,
- Dotada no de plena autonomía, sino de técnica y de gestión respecto de su organización interior, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

En ese tenor, el Senado modificó el planteamiento de que la Cámara de Diputados tuviera una mera facultad de coordinación de la entidad de fiscalización, para especificar la subsistencia de una facultad de evaluación sobre dicha entidad, lo cual conlleva la autoridad de esta Cámara sobre la ASF.

Para sustentar sus modificaciones, las Comisiones Unidas del Senado –en su examen de la Minuta de la Cámara de Diputados- procedieron a realizar:<sup>65</sup>

- Un estudio exhaustivo de los antecedentes internacionales de los órganos de fiscalización en el derecho comparado;
- Un análisis de los antecedentes de los órganos de fiscalización externa en nuestro país, y
- Un examen de las tres iniciativas que constituyeron la materia del dictamen y resolución de la Cámara de origen plasmada en la Minuta de referencia.

---

<sup>63</sup>*Vid.*, el dictamen correspondiente, la minuta con proyecto de DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTICULOS 73, 74, 78 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Diario de los Debates Núm. 17, Segundo Periodo Ordinario, LVII Legislatura, Año II, Abril 27, 1999.

<sup>64</sup>*Vid.*, el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con proyecto de decreto que adiciona un párrafo y ocho fracciones al artículo 78 con una sección V en el Capítulo II del Título Tercero, así como el artículo 74 fracción IV, párrafo V; que reforman los artículos 73 fracción XXIV, 74 fracción II y 79; y que deroga la fracción III del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en la Gaceta Parlamentaria, año II, número 180, del 14 de diciembre de 1998.

<sup>65</sup>Asimismo, la Comisiones del Senado resaltaron los aspectos esenciales y fundamentación del proyecto de Decreto contenido en la Minuta de referencia *Vid.*, LVII Legislatura, Año: II, Segundo Periodo Ordinario, Diario de Debates 17, abril 27 de 1999.

Luego de esa exploración, las citadas Comisiones del Senado emitieron su dictamen, advirtiendo de las **importantes modificaciones** introducidas por ellas a la Minuta de la Cámara de Diputados.

De esas modificaciones, descuellan las arriba referidas, las cuales –es de subrayarlo desde ahora- se plasmaron en la fracción II del artículo 74 y en el primer párrafo del artículo 79 constitucional.

En la fracción II del artículo 74 constitucional, el Senado de la República propuso que la Cámara de Diputados no sólo coordinara a la entidad de fiscalización superior sino también que la evaluara.

En ese tenor, sugirió que el texto de esa fracción quedara así:

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

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

Y no como proponía la minuta:

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

**I. ...**

**II. Coordinarse, por conducto de una comisión de su seno, con la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;** (el énfasis es nuestro).

Al respecto, las Comisiones del Senado fueron puntuales en justificar su propuesta, señalando que la modificación era para:

- Evitar que se pudiese interpretar **erróneamente** que la entidad de fiscalización tendría una condición de absoluta independencia respecto a la Cámara de Diputados “a la que se encomienda –dijeron-, por mandato constitucional, la revisión de la Cuenta Pública”.

Asimismo, las Comisiones del Senado mostraron que la expresión contenida en el texto de la Minuta de la Cámara de Diputados al decir:

*"coordinarse, por conducto de una comisión de su seno, con la entidad de Fiscalización Superior..."*

Parecería limitar la **autoridad** de la Cámara de Diputados. Lo que **de ninguna manera correspondía al propósito de esta reforma**, aseveraron.

Igualmente, las Comisiones del Senado explicaron que se estimaba mucho más afortunada la expresión de:

*"coordinar **y evaluar**, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el **desempeño de las funciones de la entidad** [...]"* (El énfasis es nuestro).

Y manifestaron categóricamente que quien tiene la **potestad** de coordinar y evaluar, **mantiene la autoridad** sobre el objeto de esas acciones, o sea sobre la entidad de fiscalización.

Así lo expresaron:

*quien tiene **la potestad** de coordinar y evaluar, **mantiene indudablemente su rango de autoridad sobre el órgano al que hace objeto de esas acciones**, independientemente de que el mismo tenga autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y pueda decidir en torno a su organización y funcionamiento en los términos que la ley le autorice.* (El énfasis es nuestro)

Asimismo, esgrimieron que la modificación del precepto elimina la duda sobre quién tiene la potestad de evaluar a la entidad de fiscalización: *...quién tendría la **potestad** de vigilar a la entidad de fiscalización superior que será indudablemente la Cámara de Diputados, **dada la facultad que le es atribuida para evaluar su desempeño**.*

Y adujeron:

***...de no ser así se estaba propiciando el surgimiento de un órgano independiente** a todo y a todos, en otras palabras, una especie de Estado dentro del Estado, lo que contrariaría principios elementales de nuestro sistema jurídico.* (El énfasis es nuestro).

En complemento, opinaron que la transformación al texto de la Minuta en estudio eliminaría la necesidad de nombrar en el texto constitucional a la Comisión encargada de las acciones de coordinar y evaluar a la entidad de fiscalización superior:

*...la necesidad de mencionar específicamente el conducto o enlace de la coordinación entre la entidad fiscalizadora y la Cámara de Diputados (que se decía sería una comisión de su seno), precisión que ya corresponderá hacer, en su propio ámbito normativo y con el detalle que se requiera, a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.*

Por otra parte, por lo que hace al primer párrafo del artículo 79 constitucional, las Comisiones Unidas del Senado manifestaron que planteaban una **modificación**

**de fondo** al texto diseñado por la Minuta de la Cámara de Diputados, y proponían que el primer párrafo de ese precepto, en lugar de disponer una autonomía plena se estableciera una autonomía técnica y de gestión, en los términos que dispusiera la ley:

**Artículo 79.-** *La entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.* (El énfasis es nuestro).

Al respecto, las mencionadas Comisiones explicaron que con ello se perseguía el doble propósito de que:

- 1) La entidad fiscalizadora tuviera autonomía técnica y de gestión, tanto en el ejercicio de sus atribuciones, como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.
- 2) Pero siempre en los términos que dispusiera la ley.

Y añadieron que los conceptos de autonomía técnica y de gestión se detallarían en la ley:

*“será menester referir esos conceptos en detalle a través de la ley reglamentaria de la institución.”* (El énfasis es nuestro).

A lo anterior, cabe indicar que ni la Minuta de la Cámara de Diputados, ni el dictamen del Senado de la República mencionaron **la posibilidad de** otorgar a la entidad de fiscalización **autonomía presupuestal**.

Y no parece que el Poder Constituyente haya querido incluir esa autonomía presupuestal en la noción de autonomía técnica.

Ello porque lo técnico significa perteneciente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes. Es un vocablo que se aplica en particular a las palabras o expresiones empleadas exclusivamente y con sentido distinto del vulgar, en el lenguaje propio de un arte, ciencia u oficio. Es una locución con la que se designa al que posee los conocimientos especiales de una ciencia o arte.<sup>66</sup> Y por eso el Constituyente se refirió a la autonomía técnica en cuanto a *“la ampliación de funciones tradicionales del órgano fiscalizador, para comprender a plenitud tareas de verificación de principios contables, verificación de la legalidad, auditoría financiera y potestad de evaluación, tanto de desempeño como de resultados”*.

Tampoco parece que el Constituyente Permanente haya querido incluir en la autonomía de gestión de la ASF la noción de autonomía presupuestal, toda vez que la gestión es la acción o efecto de gestionar, y gestionar es hacer diligencias

<sup>66</sup>*Id.*, Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Barcelona, España, Ediciones Foto-Repro, S. A., 1974, Tomo IV, PRE-ZWI.

conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera.<sup>67</sup> Y en esos alcances **no** puede incluirse a la autonomía presupuestal.<sup>68</sup>

A lo antes dicho, es de señalar que el dictamen de la Cámara de Senadores con las modificaciones a la Minuta de referencia, una vez sometido a la aprobación del pleno, fue devuelto a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 inciso e) de la Constitución.<sup>69</sup>

Recibido en la Cámara de Diputados, se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Esta Comisión consideró oportunos y pertinentes los cambios propuestos por el Senado.<sup>70</sup> En ese tenor, puso a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el *DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 73, 74, 78 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*, cuya aprobación se llevó a cabo el 29 de abril de 1999, en los términos propuestos por el Senado.

<sup>67</sup>*Vid.*, Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Barcelona, España, Ediciones Foto-Repro, S. A., 1974, Tomo II, COL-HIP.

<sup>68</sup>Más aun, en el mismo año de 1999 en que se publicó la reforma al artículo 79 constitucional, dos meses después se publicó el DECRETO por el que se reformó y adicionó el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho decreto fue publicado el 13 de septiembre de 1999. En este Decreto, el Constituyente dispuso para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos lo siguiente: “contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.”

De donde resulta que el Constituyente distinguió claramente los conceptos de autonomía de gestión y presupuestaria y, en ese orden de separación, estableció para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos **no** sólo autonomía de gestión, **sino** también presupuestal.

En cambio, para la entidad de fiscalización superior dispuso otorgarle autonomía de gestión, **no** así autonomía presupuestaria.

El propio Constituyente que aprobó la reforma del artículo 79 constitucional fue el que unos meses después realizó la transformación del artículo 102 constitucional.

*Vid.*, el Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado en el SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.- México, D. F., a 14 de julio de 1999.- Sen. **María de los Ángeles Moreno Uriegas**, Presidenta.- Sen. **Porfirio Camarena Castro**, Secretario.- Sen. **Francisco Xavier Salazar Sáenz**, Secretario.

Asimismo, *Vid.*, el DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado en el SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.- México, D. F., a 18 de agosto de 1999.- Sen. **María de los Ángeles Moreno Uriegas**, Presidenta.- Dip. **A. Mónica García Velázquez**, Secretaria.- Sen. **Porfirio Camarena Castro**, Secretario.

De lo anterior deriva que el artículo 79 constitucional, al establecer la autonomía técnica y de gestión, en modo alguno puede dar base o fundamento para apoyar una autonomía presupuestal de la ASF, la cual incuestionablemente **no** se encuentra incluida en el texto constitucional.

<sup>69</sup>El referido inciso, en su parte conducente indica:

**E.** Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados.

<sup>70</sup>*Vid.*, el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en la Gaceta Parlamentaria, año II, número 254-III, del 29 de abril de 1999.

Luego se continuó con el proceso de enviar el Decreto a los Estados de la República, para los efectos del artículo 135 constitucional.

Obtenida la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, se realizó el cómputo de los votos correspondiente y se hizo la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, turnándose al Ejecutivo Federal.

Así, el 30 de julio de 1999 se publicó el referido Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

De ese modo, el artículo 74, fracción II y el 79 párrafo primero recogieron en su texto las modificaciones introducidas por el Senado.<sup>71</sup>

En su conjunto, ambos preceptos quedaron así:

*ARTÍCULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

*I. ....*

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

*III. Derogada*

*IV. ....*

*....*

*....*

*....*

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

*....*

*....*

*V a VIII. ....*

*ARTÍCULO 79.- La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.*

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

<sup>71</sup>Cabe mencionar que el Senado de la República también planteó otras reformas de fondo y de forma a esos dispositivos, que igualmente fueron aprobadas en su literalidad.

*I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.*

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

*Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.*

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

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

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

*IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.*

*La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación.*

*Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por*

*las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.*

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

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

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

A lo anterior, es de acentuar que las modificaciones que en el proceso de reforma constitucional de 1999 realizó el Senado, a los artículos 74 fracción II y 79 párrafo primero constitucionales, se han mantenido hasta la actualidad.

De ese modo, al presente, de conformidad con la Constitución Federal:

- Quien tiene la encomienda, por mandato constitucional, de la revisión de la Cuenta Pública es la Cámara de Diputados.
- La Cámara de Diputados se apoya para esa revisión en la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- La entidad de fiscalización superior de la Federación pertenece a la Cámara de Diputados;
- La entidad de fiscalización superior de la Federación es un órgano subordinado a la Cámara de Diputados, de la cual depende;
- La Cámara de Diputados tiene autoridad sobre la entidad de fiscalización superior de la Federación;
- La Cámara de Diputados posee la potestad de coordinar a la entidad de fiscalización superior de la Federación;
- La Cámara de Diputados posee facultad de evaluar a la entidad de fiscalización superior de la Federación; y,
- La entidad de fiscalización superior de la Federación no posee autonomía plena, tiene autonomía técnica y de gestión, en los términos que disponga la ley.

Así, la Cámara de Diputados tiene y mantiene, hoy por hoy –inegablemente-, su rango de autoridad sobre el órgano al que hace objeto de las acciones de coordinación y evaluación, la ASF, independientemente de que ésta tenga autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y pueda decidir

en torno a su organización y funcionamiento, en los términos que disponga la ley.

Por lo demás, los conceptos en detalle de esa autonomía técnica y de gestión, se desarrollan en la LFSF.

A lo anterior, es de apuntar que la naturaleza de la ASF, establecida desde la reforma de 1999, no fue modificada por la reforma constitucional publicada el 7 de mayo de 2008, pues la fracción II del artículo 74 de la Carta Magna quedó intacta y lo mismo puede decirse del párrafo primero del artículo 79 constitucional.

Lo que sí puede advertirse es que con la reforma publicada el 7 de mayo de 2008, la potestad de supervisión y control de la Cámara de Diputados sobre la ASF se robustece, tal y como se nota a continuación:

- En el último párrafo de la fracción VI del artículo 74 constitucional, se añade a la Cámara de Diputados la atribución concreta de evaluar el desempeño de la ASF. También se dispone, explícitamente, la facultad de esta Cámara de requerir a la ASF que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;
- En el último párrafo de la fracción I del artículo 79 constitucional se adiciona la obligación de la ASF de rendir un informe concreto a la Cámara de Diputados sobre las revisiones de situaciones excepcionales, lo cual conlleva, correlativamente, la atribución específica de esa Cámara a exigir tal información a la ASF; y,
- En el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 79 constitucional se agrega el deber de la ASF de entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, lo cual análogamente envuelve la facultad de dicha Cámara a exigir tal información.

En este círculo de razonamientos, es de concluir que la finalidad del órgano reformador de la Constitución Federal, plasmada en el Decreto publicado el 7 de mayo de 2008, agranda las facultades de vigilancia y control de la Cámara de Diputados respecto de la ASF, manteniendo la naturaleza que a esa entidad le dio la reforma constitucional publicada el 30 de julio de 1999.



## CONCLUSIONES

1. La facultad de revisar la Cuenta Pública compete en exclusivo a la Cámara de Diputados.
2. Tal revisión tiene significación jurídica y política, ya que en el orden constitucional otorga dicha facultad al pueblo, quien la ejerce a través de sus representantes, para vigilar y examinar la legalidad y exactitud en el manejo de la Hacienda Pública Federal.
3. En el devenir histórico, todas las Constituciones de nuestro país han reiteradamente establecido la facultad del Poder Legislativo de revisar el gasto público federal. Conjuntamente, han estatuido la existencia de un órgano técnico, subordinado a la Cámara de Diputados, encargado de apoyar en la función de revisar la Cuenta Pública. Ese órgano técnico antes lo fue la Contaduría Mayor de Hacienda, ahora lo es la ASF.
4. Paralelamente, las Constituciones de nuestro país han repetidamente instituido la atribución de la Cámara de Diputados de vigilar y evaluar a dicho órgano técnico. Esa tarea la ha realizado por medio de una Comisión de su seno, que hasta hace algunos años aparecía expresamente nombrada en el propio Código Supremo vigente, y que hoy se la designa en la LFSF.
5. La Constitución de 1917, en su texto original, dispuso la revisión de la Cuenta Pública como facultad del Congreso de la Unión. Esta pauta subsistió durante sesenta años. En 1977, se modificaron diversos artículos de la Constitución Federal, entre ellos el numeral 74, para facultar en exclusivo a la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública.
6. En 1999 ocurrió la transformación constitucional más significativa en materia de revisión de la Cuenta Pública, la cual marca el inicio del régimen actual de fiscalización del gasto público federal. Tal reforma tiene la trascendencia de dar origen a la entidad de fiscalización superior de la Federación, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Esa reforma:

- Conserva la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública;
- Preserva la existencia de un órgano técnico de apoyo de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública –en situación de dependencia y pertenencia–, denominándolo entidad de fiscalización superior de la Federación;
- Mantiene la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de vigilancia y control sobre su órgano técnico auxiliar en la revisión de la Cuenta Pública;

- Despliega en el 79 las normas relativas a la entidad de fiscalización superior de la Federación, dotando a esa entidad de autonomía técnica y de gestión, en los términos que disponga la ley;
- Faculta al Congreso de la Unión para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y para emitir todas aquellas leyes que normen la gestión, control y evaluación del sector público federal; y,
- Traslada la regulación de la Comisión Permanente al artículo 78 constitucional.

7. Para reglamentar la innovación constitucional de julio de 1999, se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual regula los aspectos sustantivos, adjetivos y orgánicos de la organización y función de la ASF, así como la coordinación y vigilancia que sobre ella ejerce la Cámara de Diputados. Esa Ley establece la denominación concreta de la instancia de fiscalización, a la que llama. “*Auditoría Superior de la Federación*”. Ello porque a nivel constitucional, únicamente se la identifica por su función como "entidad de fiscalización superior de la Federación".

8. La naturaleza jurídica de la ASF deriva de la innovación constitucional de 1999, la cual deja en claro que:

- Quien tiene la encomienda, por mandato constitucional, de la revisión de la Cuenta Pública es la Cámara de Diputados;
- La Cámara de Diputados se apoya para esa revisión en la entidad de fiscalización superior de la Federación;
- La entidad de fiscalización superior de la Federación tiene una relación de pertenencia respecto de la Cámara de Diputados;
- La entidad de fiscalización superior de la Federación tiene una relación de dependencia respecto de la Cámara de Diputados;
- La Cámara de Diputados tiene autoridad sobre la entidad de fiscalización superior de la Federación;
- La Cámara de Diputados posee la potestad de coordinar a la entidad de fiscalización superior de la Federación;
- La Cámara de Diputados posee la facultad de evaluar a la entidad de fiscalización superior de la Federación; y,
- La entidad de fiscalización superior de la Federación tiene autonomía técnica y de gestión, en los términos que disponga la ley. Los detalles de la autonomía técnica y de gestión se determinan en la LFSF.

9. El 7 de mayo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la innovación constitucional más reciente en materia de revisión de la Cuenta Pública.

Esta transformación tiene las siguientes características:

- Refrenda la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública;
- Revalida la existencia de la ASF como el órgano de apoyo de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública;
- Mantiene la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la ASF; y,
- Asigna mayores atribuciones a la Cámara de Diputados respecto de la ASF.

10. La naturaleza de la ASF, establecida desde la reforma constitucional de 1999 no fue modificada por la publicada el 7 de mayo de 2008.

11. La Cámara de Diputados, hoy por hoy –inegablemente–, tiene y mantiene su rango de autoridad sobre el órgano al que hace objeto de las acciones de coordinación y evaluación; es decir, sobre la ASF, independientemente de que ésta tenga autonomía técnica y de gestión.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1993 (2ª. edición).
- ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- ARTEAGA NAVA, Elizur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, 2002.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión).
- BUFALA-FERRER VIDAL, Pablo de, *Derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1973.
- DEL VALLE, Alfredo y AYALA, Arturo, “Facultades del Congreso en materia hacendaria”, *Facultades del Congreso en materia presupuestaria/ proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1979.
- GALÁN BAÑOS, Israel y ANDRADE RUIZ, Carlos, *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, marzo de 2003.
- LOEWENSTEIN, Kart, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1983.
- MORA-DONATTO, Cecilia, “Función presupuestaria o financiera”, *Facultades del Congreso en materia presupuestaria*, Antología, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, Centro de Producción Editorial, 2004.

- ORRATIA, ARELLANO, Fernando A., *Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal*, México, Editorial Porrúa, 2001 (2ª. edición).
- REYES TÉPACH, Marcial, “Las funciones de la Cámara de Diputados en el ciclo presupuestario en México”, *Facultades del Congreso en materia presupuestaria/proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2002 (2ª. edición), pp. 92 y 93; SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo. Segundo Curso*, México, Editorial Porrúa, 2000.
- SAYEG Helú, Jorge, *Instituciones de derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1987.
- SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Librero–Editor, 2000.
- \_\_\_\_\_, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación, 2002.
- VALADÉS, Diego, “El control del poder.” *Estudios Doctrinales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

## OTRAS FUENTES

- Acervo jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005), México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005.
- Bases de Organización Política de la Nación Mexicana de 1843.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
- Constitución Política de la República Mexicana de 1857.
- Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1912.
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de octubre de 1814.

- Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999.
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008.
- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, 2000, Tomo VIII.
- Diario de los Debates del 6 de octubre de 1977, L Legislatura, Año II, Tomo II, No. 14.
- Diario de los Debates del 27 de abril de 1999, Segundo Periodo Ordinario, LVII Legislatura, Año II, Núm. 17.
- Dictamen correspondiente, la minuta con proyecto de *“DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 73, 74, 78 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”*.
- Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con proyecto de decreto que adiciona un párrafo y ocho fracciones al artículo 78 con una sección V en el Capítulo II del Título Tercero, así como el artículo 74 fracción IV, párrafo V; que reforman los artículos 73 fracción XXIV, 74 fracción II y 79; y que deroga la fracción III del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en la Gaceta Parlamentaria, año II, número 180, del 14 de diciembre de 1998.
- Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856.
- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.
- Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Barcelona, España, Ediciones Foto-Repro, S. A., 1974, Tomo IV, PRE-ZWI.
- Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Barcelona, España, Ediciones Foto-Repro, S. A., 1974, Tomo II, COL-HIP.
- Iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el titular del Ejecutivo Federal el 28 de noviembre de 1995.
- Iniciativa para reformar, derogar y adicionar los artículos 26, 59, 61, 66, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 77, 89, 93 y 97 de la Carta Magna, presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 2 de abril de 1996.
- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al igual que diversos preceptos de la Ley de Planeación, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Presentada, el 24 de abril de 1997, por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.
- Legislación 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, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, 1876, Tomo I, edición oficial.

- Legislación 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, México, Imprenta del Comercio, de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (Hijo), 1877 (edición oficial), Tomo VIII.
- Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública de 1824.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de 1896.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978.
- Ley para normar la organización y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1904.
- Reglamento sobre la conservación e inutilización de libros y documentos de la Contaduría Mayor de 1901.