

Expediente *Parlamentario* 21

ESTUDIO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE GASTO PÚBLICO DE 2008



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



Cecilia Licona Vite

Diciembre de 2009

Expediente Parlamentario 21

Estudio a la Reforma Constitucional de Gasto Público 2008

Diciembre de 2009

ISSN 1670727-0



Derechos Reservados:

© Enero de 2007

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.

Coordinación y Revisión Editorial
Mtro. Noguerrón de la Roquette Pedro

Portada y Diseño Interior
Ayala López Humberto

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Ramírez Acuña Francisco Javier

**Junta de Coordinación Política
Presidente**

Dip. Rojas Gutiérrez Francisco José

Integrantes

Dip. Vázquez Mota Josefina Eugenia

Dip. Encinas Rodríguez Alejandro de Jesús

Dip. Guerra Abud Juan José

Dip. Vázquez González Pedro

Dip. Tamez Guerra Reyes S.

Dip. Jiménez León Pedro

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

Ing. Zamanillo Pérez Ramón

**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. Fayad Meneses Omar

Secretarios

Dip. Pérez Domínguez Guadalupe

Dip. Rétiz Gutiérrez Ezequiel

Dip. Castro Cosío Victor Manuel

Integrantes

Dip. Aguilar González José Oscar

Dip. Alvarado Arrollo Fermín Gerardo

Brindis Álvarez María del Rosario

Dip. Del Mazo Morales Gerardo

Dip. Ferreyra Olivares Fernando

Dip. González Ulloa Nancy

Dip. Mendoza Díaz Sonia

Dip. Ochoa Mejía Ma. Terea Rosaura

Dip. Santana Alfaro Arturo

Dip. Saracho Navarro Francisco

Dip. Vázquez González Pedro

Contenido

Editorial	7
I. Nota previa	11
II. Noticia Histórica de la Facultad de la Cámara de Diputados en la Revisión de la Cuenta Pública	18
III. Estudio a la Reforma Constitucional de Gasto Público de 2008	29
3.1. Antecedentes de la Reforma de 2008	32
3.1.1 Minuta proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	32
3.1.2 Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto	36
3.1.3 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política De los estados Unidos Mexicanos	37
3.1.4 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, primera; respecto de la minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Gasto Público	42
3.2 Declaratoria de reforma constitucional en materia de gasto público	44
3.3 Publicación del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	45
3.4 Acotaciones a la Reforma Constitucional de Gasto Público de 2008	52
3.4.1 Facultad del Congreso de la Unión para Expedir las Leyes que tengan por objeto normar la contabilidad gubernamental.	55
3.4.2 atribución de la Cámara de Diputados para autorizar erogaciones plurianuales	58

3.4.3 Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública	60
3.4.4 Adelanto de la fecha de presentación de la Cuenta Pública, así como de la entrega del IRRCP	61
3.4.5 Especificación de que la prórroga que el Ejecutivo Federal podrá pedir para la presentación de la cuenta pública no excederá de 30 días naturales	64
3.4.6 Deber de la Cámara de Diputados de concluir la revisión de la Cuenta Pública, a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación	64
3.4.7 Alcances de la facultad de la ASF para realizar auditorías sobre el desempeño En el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales	65
3.4.8 Elevación a rango Constitucional de la Facultad de la ASF Contendida en el párrafo segundo del artículo 20 de la otrora LFSF	70
3.4.9 Alcance de la revisión de las situaciones excepcionales	71
3.4.10 Elevar a nivel constitucional lo establecido en la fracción vi de la otrora LFSF; asimismo, precisar la competencia de la ASF para revisar directamente los recursos federales del ramo 33	75
3.4.11 Deber de todas las entidades fiscalizadas de facilitar los auxilios e información que les requiera la ASF	79
3.4.12 Principios que rigen la función de fiscalización de la ASF	81
3.4.13 Homologación de las funciones de fiscalización y revisión de cuentas públicas de las entidades federativas, con su equivalente en el nivel federal	82
3.4.14 Evaluación sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos federales	84
3.4.15 Principios a los que deberán sujetarse los órganos de los tres órdenes de gobierno en la administración de los recursos económicos públicos	86
3.4.16 Glosas finales	87
Conclusiones	91
Bibliografía	93

EDITORIAL

El auténtico soporte de la democracia es la confianza de la sociedad, fundada en la edificación de sistemas de rendición de cuentas y fiscalización superior de la actividad gubernamental.

Por ello, en el devenir histórico, en México todas las Constituciones han establecido reiteradamente la facultad del Poder Legislativo de revisar el gasto público federal.

En nuestro país, la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública del año anterior.

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 revisión la realiza a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

A ello, es de destacar que en 1999 ocurrió una de las transformaciones constitucionales más trascendente en materia de revisión de la Cuenta Pública, la cual dio inicio al régimen actual.

Tal reforma, sin duda, fortaleció las atribuciones de la Cámara de Diputados. Empero la experiencia de las controversias constitucionales resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en los últimos años, en materia de revisión de la Cuenta Pública y fiscalización superior, pusieron de manifiesto la urgencia de nuevas mutaciones para fortalecer las funciones de la Cámara de Diputados y de la ASF.

Precisamente, en mayo de 2008 se reformó la Constitución en materia de gasto público para fortalecer las facultades de la Cámara de Diputados y de la ASF, en la revisión de la Cuenta Pública y la fiscalización superior. Sin embargo, no se logró ese propósito de manera cabal.

Justamente, en esta publicación se informa menudamente acerca de esa reforma, reflexionando, punto por punto, sobre los temas que la integran, dando cuenta, pormenorizada, de los aspectos de avance y de retroceso que la misma conlleva.

Con la presentación de este trabajo, el CEDIP desea acercar a los lectores a una de las cardinales funciones de control parlamentario ejercida por la Cámara de Diputados, que promueve la rendición de cuentas y es un medio que ayuda a una gestión gubernamental cada día más transparente y eficaz.

**ESTUDIO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL
DE GASTO PÚBLICO DE 2008**

Cecilia Licona Vite*

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

I. NOTA PREVIA

En nuestro país, 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.¹

Tal facultad es un instrumento de control financiero y una posición trascendental del Estado moderno,² especialmente del Estado democrático actual, y constituye un elemento de revisión económico o hacendario del Poder Legislativo respecto del Poder Ejecutivo, substancialmente.

La revisión de la Cuenta Pública es un elemento esencial para la gobernabilidad y el desarrollo de la sociedad, que se encuentra incrustado en nuestro sistema político a través de la representación popular y del principio de la división de poderes. Ello porque la 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, y que los servidores públicos rindan cuentas puntualmente.³ La idea común que subyace en la división de competencias es que el poder frene al poder.⁴ Y es que hablar de poder limitado es hablar de poder controlado.⁵

¹La 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. Uno de esos controles es el de los recursos públicos federales, mediante la revisión de la Cuenta Pública Federal.

²La 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. *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.

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. *Vid.*, VALADÉS, Diego, *El control del poder*. En *Estudios Doctrinales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 61. La interacción de poderes promueve equilibrios y contrapesos y fomenta la vigilancia de tipo circular. *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

³Es de recordar que el principio de división de poderes tuvo como origen evitar los absolutismos que habían creado los Ejecutivos. Para ello, se instituyeron en los Congresos las facultades de control sobre las funciones ejecutivas.

⁴Dado que todo poder, aun siendo legítimo y democrático, conlleva el riesgo de ser usado abusivamente en beneficio de quien lo ejerce, surge la necesidad de establecer frenos y controles. *Vid.*, VALADÉS, Diego, *Op. Cit.*, p. 61.

⁵Kart 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.

Dicha revisión de la Cuenta Pública es una de las herramientas medulares 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.⁶

Es de recordar que en Inglaterra, desde los primeros tiempos del constitucionalismo inglés, el Parlamento atendió las tareas relativas al control económico de los monarcas.⁷

Igualmente, es de acordarse que es a partir del siglo XVIII que los representantes populares de los países más adelantados de occidente empezaron a preocuparse seriamente por controlar el gasto público, como el medio más eficaz para evitar el incremento de las cargas fiscales.⁸

En la actualidad, el auténtico soporte de la democracia es la confianza de la sociedad, fundada en la edificación de sistemas de rendición de cuentas y fiscalización superior de la actividad gubernamental. Esto como un derecho humano de los ciudadanos a conocer y vigilar el patrimonio común, como resultado de su contribución a los gastos del Estado.⁹

En ese tenor, es común que en el Estado moderno se otorgue el control

⁶Vid., UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000, 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.

⁷El control económico inglés, 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. 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.

Es de mencionar que 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.

La función legislativa ha sido tradicionalmente reconocida como la principal de las Cámaras ya que incluso se identificó al Congreso -durante los siglos XIX y XX- con la función legislativa.

Pero ni en el siglo XIX ni en el XX el Parlamento se limitó a la actividad puramente legislativa, la cual surgió históricamente sobre la base de otra anterior como es la de controlar el gasto público.

⁸En el siglo XVIII, las aspiraciones liberales de la Revolución Francesa dejaron huella clara, en la historia política de la humanidad, del clamor ciudadano francés por la rendición de cuentas gubernamental.

Tal demanda ciudadana quedó difundida en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), la cual consigna en su artículo 15 el derecho del pueblo francés de pedir cuentas a sus gobernantes.

Dice el citado precepto: *Toda comunidad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su conducta.*

Vid., la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Constituyente francesa del 20 al 26 de agosto de 1789, aceptada por el Rey de Francia el 5 de octubre de 1789, disponible en: http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2_e.htm.

⁹*Vid.*, el mensaje del C.P.C. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación, en la ceremonia del 183 aniversario de la fiscalización superior en México, 16 de noviembre de 2007, Ciudad de México.

financiero a un órgano representativo del mismo (llámese Parlamento, Congreso, Asamblea Legislativa, Tribunal de Cuentas, Contraloría...), para que examine detenidamente la manera en que se aplicó el gasto público.¹⁰

En nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 74 fracción VI, confiere a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Dicho dispositivo, señala palabra por palabra:

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

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

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

¹⁰El control financiero tiene como objetivos primarios la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos; la búsqueda de una gestión rigurosa; la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes imparciales.

Al respecto, Berlín Valenzuela opina que el catálogo de asuntos que podrían formar parte de la función financiera es muy extenso: la imposición de contribuciones; la aprobación del Presupuesto 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. También juzga 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 Poder Ejecutivo, al realizar una labor de vigilancia y control sobre los ingresos y egresos del gobierno. *Vid.*, BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión), pp. 136 y 137.

Sobre el tema, Cecilia Mora Donato asevera que si los Parlamentos del siglo XIX fueron los grandes legisladores, los de la época contemporánea son esencialmente controladores, siendo instrumento básico de control la fiscalización superior. *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.

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;

Sin duda, la revisión de la Cuenta Pública 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.¹¹

Esa revisión, la Cámara de Diputados la realiza a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación (anteriormente Contaduría Mayor de Hacienda).

Al respecto, el artículo 79 de nuestra Carta Suprema despliega las pautas primordiales que rigen lo concerniente a la entidad de fiscalización de la Federación de la Cámara de Diputados, a saber:

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

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

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

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

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o

¹¹La revisión de la Cuenta Pública es una atribución que complementa la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

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

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

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

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

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

resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

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

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

En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.

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

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

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

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

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

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el

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

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

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

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

En armonía con el texto transcrito, la fracción II del artículo 74 constitucional marca 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 entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley:

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;

Innecesariamente, tanto la pauta antes transcrita, como la fracción VI del propio artículo 74, así como el numeral 79 constitucionales, constituyen el marco fundamental de la revisión y fiscalización superior federal en nuestro país.

Tales reglas habremos de referirlas, a lo largo de este documento, para fijar los alcances de la reforma de gasto público publicada el 7 de mayo de 2008.

Pero previamente procedemos a trazar algunas notas sobre el desarrollo constitucional y legal de la revisión de la Cuenta Pública Federal.

II. NOTICIA HISTÓRICA DE LA FACULTAD DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

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

Así, la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, expedida el 4 de octubre de 1824, en el artículo 50, fracción VIII, instituyó la facultad exclusiva del Congreso General para: *Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al Gobierno.*¹² Para reglamentar ese dispositivo, 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 dar origen a la Contaduría Mayor de Hacienda—ahora Auditoría Superior de la Federación-, órgano subordinado de la Cámara de Diputados, encargado de examinar y glosar las cuentas de la Hacienda y del Crédito Público, bajo la inspección de esa Cámara, por medio de una Comisión de cinco diputados nombrados por la misma.¹³

Por su parte, en 1917 la Constitución del 5 de febrero -actualmente vigente-, en su texto original, sentó las premisas que rigen la revisión de la Cuenta Pública.

Así, su artículo 65, fracción I, instituyó:

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.

¹²Vid., *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, pp. 723 y 724.

¹³La Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública dispuso que para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el secretario del despacho de hacienda, y para las de crédito público, se establecería una Contaduría Mayor, la cual estaría bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados, quien ejercería esta inspección por medio de una Comisión de cinco diputados nombrados por la misma. Esa Comisión sería permanente, aun por el tiempo del receso de la Cámara, y a ella correspondería examinar los presupuestos y la Memoria del Secretario del Despacho de Hacienda. La Contaduría se dividía en dos secciones, una de hacienda y la otra de crédito público, y cada sección estaba a cargo de un contador mayor. El nombramiento de esos dos jefes se hacía por la Cámara de Diputados a pluralidad absoluta de votos. El de los demás empleos de la Contaduría se hacía por la misma Cámara a propuesta en terna del respectivo contador, informada por la Comisión (artículos 42 a 47). 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.

A su vez, el artículo 73, la fracción XXX dispuso:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXX. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle 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.

En concordancia, la fracción XXIV del artículo 73 autorizó al Congreso para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

Asimismo, en armonía, en el artículo 74, fracciones II y III, previó las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados para vigilar el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; así como nombrar a los jefes y demás empleados de ese organismo:

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

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

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

A lo anterior, es de recordar que la regla que facultó al Congreso de la Unión a revisar la Cuenta Pública subsistió durante sesenta años, de 1917 a 1977. Y es que sucedió que en 1977 se modificaron diversos artículos constitucionales -entre ellos el 74, fracción IV- para disponer que sea la Cámara de Diputados, exclusivamente, la facultada para revisar la Cuenta Pública Federal.¹⁴

Tal reforma de 1977, es pertinente puntarlo, tuvo la peculiaridad de:¹⁵

- Marcar que la revisión de la Cuenta Pública tenía 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 aparecían 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.
- Ordenar que la Cuenta Pública del año anterior debía ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los diez primeros días del mes de

¹⁴Es de recordar que con anterioridad, por reforma del 13 de diciembre de 1874 a la Carta de 1857 -la cual mandó que el Poder Legislativo se depositara en un Congreso de la Unión, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores- se asignó a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de examinar la cuenta que anualmente debía presentarle el Ejecutivo de la Unión. *Vid.*, el Decreto de noviembre 13 de 1874, disponible en el *Acervo jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005)*, p. 241 a 254.

¹⁵*Vid.*, el decreto de 6 de diciembre de 1977 de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

junio. Sólo se podía ampliar el plazo de presentación cuando mediara 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 motivaren.

- Mantener, sin cambio, la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para vigilar, por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, y para nombrar a los jefes y demás empleados de ese organismo.
- Conservar la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Conforme al espíritu de la citada reforma, la circunstancia de que a la Cámara de Diputados 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, en exclusividad.¹⁶

Según la aludida reforma de 1977, el artículo 74 constitucional quedó como sigue:

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 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

¹⁶*Vid.*, Diario de los Debates del 6 de octubre de 1977, p. 8.

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.

A esa transformación constitucional, siguió la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el 18 de diciembre de 1978, la cual estableció el régimen de organización y funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Esa Ley, es de subrayarlo:

- Asignó 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, párrafo primero);
- Previno que al frente de la Contaduría estuviera un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia,¹⁷ el cual duraría en su encargo 8 años, prorrogables por 8 años más. Ese Contador 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), y¹⁸
- Estableció la función primordial de la Contaduría Mayor de Hacienda de apoyar a la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (artículo 1 y siguientes).

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).

Diez años después, el 17 de marzo de 1987, se publicó otra reforma al artículo 74 (fracción IV) de la Constitución Federal.¹⁹ Eso con el objetivo, meramente, de establecer que la Cuenta Pública se debía entregar a la *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Tal reforma mantuvo el plazo de entrega de la Cuenta Pública, por el Ejecutivo Federal, a más tardar en los primeros diez días de junio al cierre del ejercicio fiscal.

Doce años más tarde, en 1999, ocurrió la transformación constitucional que marca el inicio del régimen actual en materia de revisión de la Cuenta Pública.

Esa mutación constitucional dio origen a la entidad de fiscalización superior de

¹⁷*Vid.*, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 18 de diciembre de 1978.

¹⁸La referida Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978 estableció 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.

¹⁹*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. Publicado en el Diario Oficial de 17 de marzo de 1987.

la Federación, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda.²⁰

Tal reforma, es de acentuarlo, determinó:

1. Modificar la fracción XXIV del artículo 73 constitucional, con la finalidad de ampliar la facultad legislativa del Congreso de la Unión, no sólo para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación, sino para emitir todas aquellas leyes que normen la gestión, control y evaluación del sector público federal;
2. Conservar la fracción II del artículo 74 constitucional, concerniente a la vigilancia de la entidad de fiscalización superior de la Federación, pero con diferente redacción, para dejar clara la relación de la Cámara de Diputados con la entidad fiscalizadora;
3. Derogar la fracción III del 74 constitucional, remitiendo su materia al nuevo artículo 79; para lo cual, se adicionó una Sección Cuarta al Capítulo II, del Título Tercero, de la Constitución Federal, desplegándose en el artículo 79 las normas relativas a la nueva estructura y funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a fin de permitir que en un solo precepto constitucional se fijen las bases de su organización y funcionamiento, y
4. Fijar, en la fracción IV del artículo 74 constitucional, que si la entidad de fiscalización superior, del examen que realizara 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.

De conformidad con la aludida reforma, el artículo 73 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;

XXV a XXX.

Por su parte, el artículo 74 constitucional resultó 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

²⁰Es de señalar que 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.*

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.

A su vez, el artículo 79, palabra por palabra, estatuyó lo siguiente: ²¹

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.

²¹Con la reforma constitucional de 1999, se adiciona una Sección IV al Capítulo II, del Título Tercero, 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.

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

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

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización 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.

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

Así, el Segundo Transitorio dispuso que:

- La entidad de fiscalización superior de la Federación iniciaría sus funciones el 1 de enero del 2000;
- La revisión de la Cuenta Pública y las funciones de fiscalización -referidas en el artículo 79 reformado-, se llevarían a cabo a partir de la revisión de la Cuenta Pública del 2001;
- La entidad de fiscalización superior de la Federación revisaría 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 hicieran a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, se entenderían hechas a la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Por su parte, el artículo Tercero Transitorio dijo que:

- 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 referido Decreto y de las leyes que en consecuencia se emitieran; 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.²²

Ahora bien, de la reforma constitucional de 1999 es de destacar que:

- 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 artículo 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.

Por lo demás, de la reforma de 1999 es de señalar que dota a la entidad de fiscalización superior de la Federación de autonomía técnica y de gestión, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los

²²Aunque 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.

términos que disponga la ley. Al mismo tiempo, dispone:

1. La publicidad que debe darse al Informe de Resultados que la entidad de fiscalización superior de la Federación debe entregar anualmente a la Cámara de Diputados;
2. La facultad sancionadora y promotora de responsabilidades de la entidad de fiscalización superior de la Federación, organismo que asumió 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 presentar las denuncias y querellas derivadas de presuntas conductas ilícitas;²³
3. La ampliación del universo de fiscalización para 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, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos;
4. La facultad a la entidad de fiscalización superior de la Federación para la realización de auditorías de desempeño, perfeccionando lo establecido en relación con la revisión del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas desde la reforma de 1977.²⁴ Eso sin demérito de la evaluación tradicional enfocada a cuestiones de la regularidad de las operaciones y el cumplimiento de la normatividad;²⁵

²³En el régimen anterior al de la reforma de 1999, 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.

A partir de la normatividad derivada de la reforma de 1999, 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.

²⁴Es de mencionar que desde la reforma de 1977 se había dispuesto ya que la revisión de la Cuenta Pública tendría 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.

En perfeccionamiento de aquella reforma, en 1999 explícitamente se asigna a la entidad fiscalizadora el encargo de:

Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión 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.

²⁵Es de apuntar que en las auditorías de desempeño 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

5. La revisión de situaciones excepcionales, con lo cual la entidad de fiscalización superior de la Federación quedó 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 también para requerir, de manera excepcional, revisiones durante el ejercicio en curso;
6. La facultad investigadora de la entidad de fiscalización superior de la Federación, de aquellos actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita. Esta potestad, si bien ya la tenía la Contaduría Mayor de Hacienda, con la reforma de 1999 se elevó a rango constitucional, y
7. La facultad de la entidad de fiscalización superior de la Federación para la fiscalización de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas, municipios y particulares.

A lo anterior, es de añadir que la reforma de 1999 consigue una mayor oportunidad de la gestión. Ello porque en el régimen anterior, la entonces Contaduría Mayor de Hacienda presentaba a la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días del mes de septiembre de cada año, el informe sobre los resultados de la revisión de la Cuenta Pública recibida el año anterior, lo cual implicaba 21 meses, desde el cierre del ejercicio fiscal, para que la Contaduría Mayor entregara el informe de su revisión (de enero a septiembre del año siguiente). Con la reforma de 1999, dicho informe, al tener que entregarse a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, implicó un ahorro aproximado de 6 meses en comparación con el sistema anterior. A partir de esa reforma el señalado plazo de 21 meses se redujo a 15.

Además, es de señalar que la reforma de 1999, orientada por los principios de objetividad e imparcialidad, reforzó el esquema de colaboración política y administrativa entre poderes, al dar las bases para hacer más eficiente y oportuna la función fiscalizadora que corresponde al Poder Legislativo.

De lo antedicho, resulta que la mutación constitucional de 1999 constituyó un avance democrático que fortaleció al Estado mexicano y contribuyó 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. Asimismo, esa innovación vigorizó al Poder Legislativo Federal, pues estableció nuevas bases que han permitido –no sin algunas dificultades– a la Cámara de Diputados y a su órgano de apoyo, la entidad de fiscalización superior de la Federación, fiscalizar la gestión financiera de los Poderes de la Unión, de las entidades federales y, en general, de los ejecutores del gasto público federal.

Ahora bien, para reglamentar la innovación constitucional de 1999, respecto de los artículos 74 y 79, el 20 de diciembre de 2000, con base en el artículo 73, fracción XXIV constitucional, se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), a efecto de regular los aspectos sustantivos, adjetivos y orgánicos de la organización y función de la entidad de fiscalización superior de la Federación así como la

coordinación y vigilancia que sobre ese organismo ejerce la Cámara de Diputados.²⁶

Esa Ley estableció la denominación concreta de la instancia de fiscalización: *Auditoría Superior de la Federación* (ASF). Ello porque a nivel constitucional, únicamente se la identifica por su función como *entidad de fiscalización superior de la Federación*.

Desde su expedición en el año 2000, la LFSF llegó a ser objeto de pocas reformas y adiciones; por ejemplo, la modificación del artículo 2 fracción VI;²⁷ la adición de un párrafo segundo al artículo 32,²⁸ y la reforma del numeral 86.²⁹

Es de marcar que, adicional a la LFSF, se expidieron otras normas relacionadas con la fiscalización superior.

Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV –falta reformar esta Ley para añadir la fracción VI al citado numeral-, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de

²⁶Sin 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.

Es de anotar que la LFSF fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2000, pero debido a los diversos errores en la redacción, tuvo que ser modificada en ese mismo mes de diciembre de 2000.

²⁷La reforma al artículo 2 fracción VI, de la LFSF, amplió el concepto de “entidades fiscalizadas”, a efecto de incluir en esa categoría a los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales. *Vid.*, el *Decreto por el que se reforma la Ley de Fiscalización Superior de la Federación*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de abril de 2005.

²⁸La adición al artículo 32 radicó en disponer el deber de la ASF de informar detalladamente a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia de la ASF, del estado de la solventación de observaciones, recomendaciones y acciones promovidas hechas a las entidades fiscalizadas. Ese informe, que sería semestral, debería ser presentado a más tardar los días 15 de los meses de abril y octubre de cada año, con los datos disponibles al cierre de los meses inmediatos anteriores. *Vid.*, el *Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 32 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 2007.

²⁹La reforma al artículo 86 consistió en aclarar que el proyecto de presupuesto anual de la ASF se remitiría por el Auditor Superior de la Federación a la Comisión de Vigilancia de la ASF, a más tardar el 15 de agosto. Ello porque en la normatividad anterior se decía que el proyecto de presupuesto de la ASF debía ser remitido a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados; además, se señalaba fecha para realizar esa remisión. *Vid.*, el *Decreto por el que se reforma el artículo 86 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2008.

programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.³⁰

Otro ejemplo es la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada el 31 de diciembre de 2008, la cual tiene la notabilidad de definir la Cuenta Pública (artículo 4 fracción IX) y determinar su contenido (artículos 52 a 55). Esta ley —es de nombrarlo— tiene sus bases en la reforma constitucional de mayo de 2008.

Otras leyes con preceptos relativos a la fiscalización superior también constan en otras leyes como la Ley Orgánica de la Financiera Rural (artículo *VIGESIMOTERCERO* transitorio), la Ley Federal de Derechos (artículos 254 Ter, 257 Ter y 257 Quáter), la Ley de Coordinación Fiscal (artículo 49 fracción IV y penúltimo párrafo) y la Ley de Petróleos Mexicanos (artículos 33 fracción IV, 34 párrafos último y penúltimo, 39 párrafo segundo y 47 fracción IX), por mencionar sólo algunas.

Con lo antes dicho, pasamos a continuación a estudiar la reforma constitucional de mayo de 2008, en materia de gasto público.

III. A ESTUDIO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE GASTO PÚBLICO DE 2008

Sin duda, las reforma constitucional de 1999 y la expedición de la LFSF vinieron a fortalecer la tarea de la Cámara de Diputados en su función originaria de revisión de la Cuenta Pública Federal.

Empero, todo ordenamiento jurídico es susceptible de renovarse. De ahí la necesidad de perfeccionar las facultades de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública, así como las de la ASF, su órgano técnico de apoyo en esa función. Ello, entre otras razones, para que se garantice que los recursos del pueblo son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía, eficacia, eficiencia y transparencia.

Al respecto, en marzo de 2006 -en la obra denominada: *Revisión de la Cuenta Pública Federal en México. Antecedentes, situación actual y perspectivas*- escribimos sobre la necesidad de reformar el marco constitucional y legal en materia de fiscalización, para un control efectivo de la actividad financiera del Estado.³¹

En ese entonces, apuntamos que la experiencia de las controversias resueltas y las pendientes de resolver por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en materia de revisión de la Cuenta Pública, debían servir como presupuesto de la pertinencia de realizar transformaciones de fondo para salvar los escollos a la rendición de cuentas ahí patentizados.³²

³⁰*Vid.*, el *DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.

³¹*Vid.*, LICONA VITE, Cecilia, *Revisión de la Cuenta Pública Federal en México. Antecedentes, situación actual y perspectivas*. Publicada en la Revista *Quórum Legislativo*, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LIX Legislatura, Número 84, Enero. Marzo 2006, México, Distrito Federal, pp. 177-278.

³²Al respecto, *Vid.*, Góngora Pimentel, Genaro David, *Voto particular de la sentencia del Tribunal Pleno que resolvió la controversia constitucional 91/2003, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de actos realizados por el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*,

A la par, anotamos:

Una transformación prioritaria es la que radica en dotar de carácter imperativo (vinculatorio) a las observaciones y recomendaciones de la ASF. Otra consiste en facultar al ente fiscalizador para que revise la legalidad de los actos jurídicos realizados por las entidades fiscalizadas, sin que esto se acote a la gestión financiera de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. Una más reside en clarificar las facultades de la ASF para fiscalizar, en forma directa, los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y los municipios, sin que ello implique atentar contra la soberanía de dichas entidades federativas ni contra la autonomía de los municipios.

También exteriorizamos:

A esas propuestas podrían añadirse otras como las siguientes:

- 1. Facultar a la ASF para que fiscalice, además de los ingresos y egresos, la deuda pública en sus etapas de contratación, administración y pago, porque el llamado rescate financiero del FOBAPROA demostró que no existe en nuestro país un sistema efectivo de rendición de cuentas en esa materia.*
- 2. Mejorar el sistema actual de la oportunidad de la fiscalización, porque la Cuenta Pública es entregada por el Ejecutivo Federal en junio del año siguiente al del ejercicio fiscal, y el informe de la revisión de la Cuenta Pública se rinde por la ASF en marzo del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública. Lo cual significa que entre la terminación del ejercicio fiscal y el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública media un plazo de 15 meses después de ejercido el presupuesto. De ahí la necesidad de anticipar tanto la entrega de la Cuenta Pública como la del Informe del resultado de su revisión, que ha sido un tema repetido en las discusiones parlamentarias.*
- 3. Precisar el alcance del principio de anualidad, previsto en la fracción IV del artículo 74 constitucional y en el artículo 20 de la LFSF, toda vez que la interpretación de su alcance, en las controversias constitucionales 61/2004 y 91/2003, dificulta las atribuciones de la Cámara de Diputados y de la ASF en la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, fomentando la impunidad de conductas ilícitas. Lo anterior en vista de que actos celebrados, en contravención a la ley, en cuentas anteriores suelen continuar produciendo efectos durante ejercicios subsecuentes, y quedan fuera de la fiscalización por una mala interpretación del referido principio de anualidad, cubriendo la impunidad de hechos ilícitos.³³*

a través de la Auditoría Superior de la Federación, Lex, 3ª Época, Año VIII, diciembre de 2005, México, Distrito Federal, pp. 5 a 24.

³³Al respecto, añadimos:

Aunque el segundo párrafo del citado artículo 20 de la LFSF prevé la revisión de manera casuística y concreta de información y documentos relacionados con conceptos específicos de gasto correspondiente de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, las entidades fiscalizadas alegan la inconstitucionalidad del referido precepto. Por consiguiente, es menester que se esclarezca el alcance del principio de anualidad, estableciendo que la ASF puede fiscalizar recursos públicos

4. *Establecer la obligación para los servidores públicos y de los particulares de proporcionar la información que les sea solicitada por la ASF. Lo anterior porque en la actualidad el deber de proveer de esa información y la sanción en caso de incumplimiento, sólo se halla precisada en la LFSF en el caso de revisión de situaciones excepcionales. De ahí que sea indispensable que se consagre la imposición de sanciones también en el caso de que las entidades fiscalizadas incumplan con la obligación de proporcionar información que les sea requerida con motivo de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. Para ello, es menester, además, que se fije un plazo para que se desahoguen los requerimientos de información, y el apercibimiento de sanción por parte de la ASF. También es necesario que se esclarezca que en la revisión de situaciones excepcionales, los servidores públicos están obligados a proporcionar la información que les sea solicitada, aun la de carácter reservado.*
5. *Especificar, en los casos de situaciones excepcionales, que éstas no están limitadas por el principio de anualidad ni de procesos concluidos que rige para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, aclarando que se trata de un procedimiento excepcional para la revisión de ejercicio en curso.*
6. *Facultar a la entidad de fiscalización superior de la Federación para que establezca las bases para que, tanto la Secretaría de la Función Pública como los órganos internos de control, colaboren con ella. Lo anterior porque aunque esa colaboración está prevista, faltan los mecanismos para su cabal desarrollo.*
7. *Conferir a las entidades fiscalizadas la facultad de interponer recurso de reconsideración, a efecto de que no puedan alegar la definitividad de las observaciones y recomendaciones que emita la ASF.*
8. *Facultar a la ASF para fincar responsabilidades administrativas e imponer las sanciones correspondientes, cuando durante la revisión de la Cuenta Pública o de situaciones excepcionales se detecte el incumplimiento de obligaciones que generen este tipo de responsabilidad.*
9. *Atribuir a la ASF la facultad para emplear medidas de apremio con fin de hacer cumplir sus determinaciones, y ampliar su facultad para imponer sanciones.*

Pues bien, ¿hasta qué nivel la reforma constitucional de mayo de 2008 mejoró las facultades de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública, así como la de su órgano técnico de apoyo en esa función? ¿Hasta qué grado la citada reforma eliminó los obstáculos evidenciados en las controversias constitucionales en materia de revisión de la Cuenta Pública resueltas por la SCJN?

Esas son las interrogantes cuya respuesta está por encontrar. Para ello, procedemos a referirnos a los documentos que sirvieron de antecedente a la citada reforma.

correspondientes a ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, cuando de las auditorías en proceso se detecten irregularidades vinculadas con esos recursos. Asimismo, que se precise que el seguimiento de observaciones no implica violación del principio de anualidad.

3.1. Antecedentes de la reforma de 2008

La reforma constitucional de 2008 tiene como antecedentes cardinales cuatro documentos que son, según su orden cronológico, los siguientes:

- La *minuta proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que con fecha 22 de febrero de 2005, la Cámara de Senadores envió a la Cámara de Diputados;
- La iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto, recibida del Ejecutivo Federal en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 20 de junio de 2007;
- El Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 11 de septiembre de 2007, y
- El Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Hacienda y Crédito Público; de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores, proyecto de la minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 13 de septiembre de 2007.

Al contenido y alcance de esos documentos pasamos a referirnos, comenzando por la minuta de 22 de febrero de 2005.

3.1.1 Minuta proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ³⁴

De esta minuta es de señalar que tiene su asiento en la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Senadora Georgina Trujillo Zentella y otros senadores de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, el 27 de abril de 2004, en la Cámara de Senadores. ³⁵

Esa iniciativa propone, básicamente:

- Adelantar la fecha de presentación de la Cuenta Pública del año anterior, a más

³⁴*Vid.*, la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en la Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1699, jueves 24 de febrero de 2005.

³⁵*Vid.*, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en la Gaceta Parlamentaria (No.46) del Senado de la República el 27 de abril de 2004.

tardar el último día hábil del mes de febrero y reducir el plazo para la entrega del Informe del Resultado de su revisión, a más tardar el 31 de octubre del mismo año de su presentación;

- Establecer –en rango constitucional- que la Cámara de Diputados, además de recibir y turnar la Cuenta Pública a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), tendrá la obligación de dictaminarla;
- Consagrar la obligación de los servidores públicos federales, locales y los particulares para proporcionar la información y documentación que la ASF les solicite en el desarrollo de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley;
- Investir de inmunidad constitucional al titular del órgano superior de fiscalización;
- Sujetar al titular del órgano superior de fiscalización a la responsabilidad política que prevé el artículo 110 constitucional; y
- Establecer mecanismos que faciliten la homologación de los sistemas jurídicos de fiscalización federal y locales.

La referida iniciativa fue turnada -para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente- a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos del Senado de la República.

Dichas Comisiones, el 15 de febrero del 2005, emitieron el dictamen respectivo, estimando acertadas las propuestas contenidas en la iniciativa, pero añadiendo algunas modificaciones a los artículos 74 fracción IV, y 79 constitucionales, a saber: ³⁶

1. En el artículo 74, fracción IV, constitucional propusieron:

- Adecuar su texto a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 2004. Ello considerando que la iniciativa en dictamen, siendo de abril de 2004, no había podido contemplar –por razones obvias- la reforma en materia presupuestal, ocurrida a la fracción IV del artículo 74, publicada el 30 de julio de 2004; y ³⁷

³⁶*Vid.*, el Dictamen correspondiente a la iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en la Gaceta Parlamentaria (No.92) del Senado de la República, el 22 de febrero de 2005.

³⁷Es de recordar que de conformidad con esa reforma, la fracción IV del artículo 74, había quedado así:

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

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, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.*

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

- Consagrar la facultad de la Cámara de Diputados para revisar y dictaminar la Cuenta Pública del año anterior, a más tardar el 15 de diciembre del año de su presentación.³⁸

2. En el artículo 79 constitucional, plantearon:

- Agregar los principios de posterioridad, anualidad y economía;
- Añadir la evaluación del desempeño como un tipo de auditoría básico;

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

Vid., el DECRETO por el que se aprueba el diverso mediante el cual se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2004.

³⁸La iniciativa contenía el siguiente texto:

*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, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar y dictaminar la Cuenta Pública del año anterior antes de que concluya el periodo ordinario del año de su presentación.

.....

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a más tardar el último día hábil del mes de febrero.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. Respecto a la cuenta pública la prórroga no deberá exceder de treinta días naturales y, en su caso, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe de resultado de la cuenta pública;

V a VIII...

El dictamen propuso un texto así:

*Artículo. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:
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, así como revisar y dictaminar la Cuenta Pública del año anterior a más tardar el 15 de diciembre del año de su presentación.

.....

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a más tardar el último día hábil del mes de febrero.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. Respecto de la Cuenta Pública la prórroga no deberá exceder de treinta 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 Cuenta Pública;

V a VIII...

- Incorporar los fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otro acto jurídico, que implique de cualquier manera recursos públicos federales;
- Uniformar la denominación del informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública, a efecto de que existiera congruencia con la legislación vigente en la materia; y
- Adicionar el proceso de emisión de acciones y recomendaciones, considerando que son las acciones que permiten modificar prácticas ilegales o apartadas de un ejercicio gubernamental adecuado y de calidad.

Ahora bien, el aludido dictamen fue aprobado en la Cámara de Senadores por 98 votos y 1 abstención, el 22 de febrero de 2005.³⁹ Así, la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue remitida a la Cámara de Diputados.⁴⁰

En sesión del 24 de febrero de 2005, la Cámara de Diputados le dio trámite de recibo a la referida minuta y, por conducto de su Presidente, ordenó turnarla a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Presupuesto y Cuenta Pública para su estudio y dictamen y para opinión a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.⁴¹ En esas Comisiones de dictamen, la minuta estuvo sin mayor trámite poco más de dos años.

Finalmente, en septiembre de 2007, las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Presupuesto y Cuenta Pública, se ocuparon de la minuta, pero sólo en lo que hace a las propuestas de reforma de los artículos 116 y 122 constitucionales.

El dictamen se realizó conjuntamente con la iniciativa *de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto*, presentada por el titular del Ejecutivo Federal, en la sesión del 20 de junio de 2007.⁴²

A esta iniciativa del titular del Ejecutivo Federal nos referimos a continuación, como otro antecedente de la reforma constitucional en materia de gasto público de 2008.

³⁹*Vid.*, la Gaceta del Senado del 22 de febrero de 2005 (No. 92) 2º Año de Ejercicio, Segundo Periodo Ordinario.

⁴⁰*Vid.*, la Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1699, jueves 24 de febrero de 2005.

⁴¹En el acta de la sesión de la Cámara de Diputados, celebrada el jueves 24 de febrero de 2005, correspondiente al Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio de la LIX Legislatura, se hizo constar que la Cámara de Senadores remitió la minuta proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, se hizo constar que dicha minuta se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Presupuesto y Cuenta Pública. *Vid.*, la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año VIII, número 1701, del 28 de febrero de 2005.

⁴²En el dictamen, por cierto, no aparece que la Comisión de Vigilancia de la ASF haya participado emitiendo la opinión correspondiente.

3.1.2 Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto

Esta iniciativa fue presentada, en la sesión del 20 de junio de 2007, ante la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión. En ella, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, proponía variar los artículos 73, 74, 79 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello, primordialmente, para:

- Facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes que tuvieran por objeto normar la contabilidad gubernamental;
- Prever la plurianualidad de las erogaciones en materia de inversión en infraestructura;
- Adelantar la fecha de presentación de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, así como la fecha de entrega del Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública (IRRCP), que debe rendir la ASF a dicha Cámara;
- Precisar que la Cámara de Diputados debía concluir la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de abril del año siguiente al de su presentación;
- Elevar a nivel constitucional lo establecido en el artículo 2, fracción VI, de la entonces LFSF; y precisar la competencia de la ASF para revisar directamente los recursos federales ejercidos por entidades federativas, municipios y órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;
- Elevar a rango constitucional la facultad de la ASF contenida en el artículo 20 de la entonces LFSF;
- Aclarar los alcances de las facultades de la ASF en materia de revisión de situaciones excepcionales;
- Delimitar las facultades de la ASF para que no pudiera emitir recomendaciones vinculantes sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales;
- Sujetar la función de fiscalización de la ASF a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad e imparcialidad;
- Prever a nivel constitucional un procedimiento para que los sujetos de fiscalización pudieran ofrecer justificaciones y aclaraciones para atender las observaciones derivadas de la revisión de la Cuenta Pública, disponiendo a la ASF enviar a tales sujetos informes preliminares sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública;
- Colocar a nivel constitucional que los sujetos de fiscalización, ya fueran los propios entes públicos, los servidores públicos o los particulares, pudieran impugnar las resoluciones de la ASF, incluyendo la imposición de sanciones;
- Establecer a nivel constitucional que los recursos públicos federales se programarían, administrarían y ejercerían con un enfoque para el logro de resultados; y
- Señalar que los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, en la

administración y ejercicio de recursos públicos, deben observar los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez para lograr los objetivos a los que estén destinados. Asimismo, que los resultados obtenidos a través del ejercicio de dichos recursos sean evaluados por instancias técnicas.

Tal iniciativa, en su exposición de motivos, indicaba que su contenido versaba sobre tres temas principales:

- Incrementar la calidad del gasto;
- Prever erogaciones plurianuales en inversión para infraestructura; y
- Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

Dicha iniciativa, el mismo 20 de junio de 2007 en que fue recibida, fue turnada por la Comisión Permanente, para su estudio y dictamen, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. A ese dictamen nos referimos a continuación.

3.1.3 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El 11 de septiembre de 2007, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública, emitieron el dictamen, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴³

En ese dictamen, las aludidas Comisiones dieron cuenta de la iniciativa que el Ejecutivo Federal presentó el 20 de junio de 2007 ante la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, y de que la misma se turnó para su estudio y dictamen.

Además, informaron que la Cámara de Senadores, el 22 de febrero de 2005, había enviado a la Cámara de Diputados, la *minuta proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y que en sesión celebrada el 24 de febrero de 2005, la Cámara de Diputados dio trámite de recibo, y ordenó turnarla a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Presupuesto y Cuenta Pública para su estudio y dictamen y para opinión a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo, indicaron sobre los trabajos realizados para el estudio de la iniciativa

⁴³ *Vid.*, el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2339-D, del miércoles 12 de septiembre de 2007.

presentada por el Ejecutivo Federal, y de los diversos actores que participaron en esos trabajos. A la par, describieron el contenido de esa iniciativa.

Con referencia a la minuta enviada por el Senado, dijeron que la Subcomisión de Régimen Político de la Comisión de Puntos Constitucionales a lo largo de 10 meses había realizado sesiones de trabajo, donde participaron funcionarios de la SHCP y de la ASF. También aclararon que el dictamen aprobaba solamente una parte de la minuta, particularmente la relacionada con los artículos 116 y 122 Constitucionales, quedando el resto pendiente de dictamen.

En sus consideraciones, las Comisiones dictaminadoras dieron cuenta de la necesidad de:

- Establecer principios que adecuen las actividades de gobierno a los requerimientos que la población demanda, entre los cuales la eficiencia, la eficacia, la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, se constituyen como pilares fundamentales;
- Contar con mecanismos de evaluación que permita conocer si el curso que sigue la ejecución de los programas gubernamentales es el adecuado;
- Fortalecer las funciones de fiscalización de la Cámara de Diputados, a través de la ASF, la cual también cuenta con la atribución para realizar auditorías sobre el desempeño de los programas gubernamentales;
- Adoptar un mecanismo que permita orientar la ejecución del gasto público a la obtención de resultados de una manera eficaz y eficiente. En este contexto –dijeron-, que se debía modificar el artículo 134 constitucional para establecer los parámetros bajo los cuales debían conducirse los órganos públicos en la administración de los recursos públicos. En esta responsabilidad, las entidades federativas y los municipios debían participar también, por lo que la aplicación de los principios citados debía ser extensiva a los tres órdenes de gobierno;
- Autorizar las erogaciones en el PEF para proyectos plurianuales trae consigo una importante reducción de costos;
- Facultar al Congreso de la Unión para armonizar la contabilidad pública en los tres órdenes de gobierno. De ello resultaría –dijeron- una mejor rendición de cuentas y mayor transparencia hacia la sociedad;
- Fortalecer la facultad de la Cámara de Diputados, por conducto de la ASF, para verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y emitir recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos. Con ello –dijeron- se lograría un avance sustantivo en el papel fiscalizador de la Cámara de Diputados, a través de la ASF;
- Fortalecer las facultades de la ASF con base en los principios de anualidad, legalidad, definitividad e imparcialidad en la fiscalización, haciéndola extensiva a los recursos federales que reciban, administren o ejerzan los estados, los municipios y el Distrito Federal, los particulares y cualquier fondo o fideicomiso que administre o ejerza recursos públicos, y
- Adelantar los plazos para la presentación de la cuenta pública y su revisión, con el objeto de que la rendición de cuentas se realice con mayor oportunidad

y sus resultados sean aprovechados de mejor manera para retroalimentar el proceso presupuestario.

Asimismo, propusieron modificar la propuesta del Ejecutivo Federal en la fracción XXVIII del artículo 73 constitucional, precisar que la facultad para expedir leyes con el objeto de armonizar a nivel nacional la contabilidad gubernamental, se orientará a regir la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales.

Igualmente, las Comisiones dictaminadoras plantearon la necesidad de modificar la propuesta del Ejecutivo Federal en el artículo 74, fracción VI constitucional, para:

- Acotar a 30 días naturales la duración de la prórroga que, en su caso, solicite el Ejecutivo Federal para presentar la Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente y, en tal supuesto, la ASF contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública;
- Aclarar que la fecha límite para concluir la revisión de la Cuenta Pública es independiente de los procedimientos relativos a las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, las cuales seguirán el trámite correspondiente en términos de lo dispuesto en el artículo 79 constitucional, y
- Prever que el pleno de la Cámara de Diputados pueda evaluar los trabajos de fiscalización y sus resultados.

Las mencionadas Comisiones también plantearon ajustes a la propuesta del Ejecutivo Federal en el artículo 79 constitucional, con el objeto –aseveraron- de fortalecer la función de fiscalización a cargo del Poder Legislativo, a saber:

- Incluir como principio a observar en la función de fiscalización el de confiabilidad;
- Precisar la facultad de la ASF de realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. Para que la ASF, al revisar la Cuenta Pública, efectúe auditorías específicas sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, emitiendo las recomendaciones que considere pertinentes para promover mejoras en dichos programas;
- Excluir de la fiscalización directa por parte de la ASF las participaciones federales que son transferidas a las entidades federativas y los municipios;
- Disponer la fiscalización directa de los recursos federales que ejerza cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otro acto jurídico. Para que los particulares que ejerzan recursos públicos, al igual que los servidores públicos, rindan cuentas sobre la aplicación de dichos recursos y, en caso de que a través

de la fiscalización se detecten irregularidades, se finquen las responsabilidades que correspondan. En el mismo sentido, para que los recursos públicos que se transfieran a fideicomisos, fondos o cualquier otro acto jurídico sean fiscalizados y, en caso de que no se apliquen conforme a la ley, se finquen las responsabilidades correspondientes;

- Prever que todas 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;
- Precisar que las revisiones de las situaciones excepcionales durante el ejercicio fiscal en curso, procederán derivado de denuncias, así como que la ASF rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, impondrá las sanciones correspondientes o promoverá el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes;
- En relación con el procedimiento previsto en la iniciativa, relativo a un informe preliminar sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública, se reformula dicho procedimiento para prever que:
 - a) La entrega del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados será a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la citada Cuenta. Asimismo, se prevé que el informe se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara.
 - b) 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 la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.
 - c) De manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas los resultados de su revisión, en la parte que les corresponda, a efecto de que estén en posibilidad de presentar las justificaciones y aclaraciones respectivas, las cuales deberán ser valoradas por la ASF para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.
 - d) El titular de la ASF enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a aquél en que se entregue el informe del resultado a la Cámara de Diputados, 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.
 - e) En caso de que las entidades fiscalizadas no cumplan con lo señalado en el inciso anterior, se harán acreedores a las sanciones establecidas en la ley.
 - f) Los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidades se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la ley.
 - g) 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.

h) En el caso de las recomendaciones al desempeño, las entidades fiscalizadas deberán informar a la ASF sobre las mejoras que se hayan realizado o, en su caso, justificar su improcedencia.

- Estatuir que la ASF deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 15 de los meses de abril y octubre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.
- Vigorizar 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; así como 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 entidad de fiscalización superior de la Federación y, en caso de no proporcionarla, serán sancionados en los términos que establezca la ley.

En cuanto a las modificaciones a los artículos 116 y 122 constitucionales, las Comisiones dictaminadoras, aludiendo a la exposición de motivos de la *iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, presentada por la Senadora Georgina Trujillo Zentella y otros senadores de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional el 27 de abril de 2004 en la Cámara de Senadores, consideraron acertada la reforma a esos dos preceptos, meditando que con ellos se buscaba:

homologar las funciones de fiscalización y revisión de cuentas públicas de las entidades federativas y del Distrito Federal, con su equivalente en el nivel federal, lo cual facilitaría a la Auditoría Superior de la Federación la revisión de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas en razón de que serían fiscalizados por los órganos de fiscalización locales bajo los mismos principios. Con estas modificaciones se prevé, a nivel constitucional, la creación de órganos de fiscalización a nivel estatal; asimismo, se establecen los principios rectores de la fiscalización, armonizando de esta manera las disposiciones en materia de fiscalización a nivel local con las respectivas en el nivel federal, respetando la autonomía de las entidades federativas, dejando que sean las propias entidades quienes decidan, a través de sus legislaciones locales, las particularidades de dichos órganos y sus procedimientos.

Finalmente, las Comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados, manifestaron que en el artículo 134 constitucional se realizaban diversas precisiones para que, con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas, quedara

claro que la evaluación sobre el ejercicio de los recursos públicos correspondería a las instancias técnicas que establecieran dichas entidades, sin perjuicio de las atribuciones que, en el marco de la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo las auditorías de desempeño, son facultad de la Cámara de Diputados, realizadas a través de la ASF. Asimismo, introdujeron como un principio rector al que deberán sujetarse los órganos públicos en la administración de los recursos públicos, el de economía.⁴⁴

A lo anterior, es de indicar que en su sesión del 12 de septiembre de 2007, el Pleno de la Cámara de Diputados conoció del citado Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública.

En seguida, en la sesión del 13 de septiembre de 2007, se discutió y aprobó el Dictamen, por 463 votos en pro y 2 abstenciones. Asimismo, en lo particular el artículo 79, reservado, en sus términos, fue discutido y aprobado por 438 votos en pro, 1 en contra y 9 abstenciones.⁴⁵

En ese mismo 13 de septiembre de 2007, la *Minuta con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto público*, fue enviada a la Cámara de Senadores, para efectos constitucionales.

3.1.4 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, Primera; respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto público

En sesión ordinaria del 13 de septiembre de 2007, la Cámara de Diputados remitió al Senado de la República la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto público.⁴⁶ Ese día, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores dio cuenta al Pleno de la recepción de la Minuta, turnándose a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público,

⁴⁴Es de mencionar que las Comisiones dictaminadoras también realizaron precisiones de forma.

⁴⁵De esa sesión, es de destacar que en la discusión del dictamen de referencia no hubo mayor debate, en virtud del acuerdo previo al respecto.

Si acaso, el diputado Narciso Alberto Amador Leal, en uso de la palabra -para fundamentar sus reservas al artículo 79 constitucional y su propuesta de una adición de un transitorio- dejó constancia de temas esenciales que quedaban pendientes, y mencionó la existencia de diversas iniciativas sobre el tema de la fiscalización que obrando en los archivos de la Cámara de Diputados no habían sido recogidas en el dictamen, así como tampoco había sido considerada la minuta aprobada por la Cámara de Senadores, y que se encontraba en las mismas comisiones unidas. *Vid.*, Versión estenográfica del jueves 13 de septiembre de 2007, de la sesión de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LX Legislatura.

⁴⁶*Vid.*, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, Primera; respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto público. Publicado en la Gaceta del Senado, No. 116, Año 2007, martes 18 de septiembre, 2° Año de Ejercicio, Primer Período Ordinario.

y de Estudios Legislativos, Primera, para su estudio y dictamen.

En sesión ordinaria de esa misma fecha, los integrantes de las Comisiones Unidas procedieron a revisar el contenido de la citada Minuta, con el objeto de expresar sus observaciones y comentarios y a emitir el dictamen correspondiente.

El propio 13 de septiembre de 2007, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, Primera emitieron su dictamen.

En ese dictamen, las Comisiones Unidas del Senado analizaron la minuta de la Cámara de Diputados, y en concordancia con ella, consideraron:

- La necesidad de establecer principios que adecuen las actividades de gobierno a los requerimientos que la población demanda, entre los cuales la eficiencia, la eficacia, la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, se constituyen como pilares fundamentales;
- Que la realidad de México exige que su gobierno se concentre en utilizar los recursos públicos de manera tal que logre los objetivos esperados por la población, gastando de manera más eficiente los recursos;
- Que es necesario contar con mecanismos de evaluación que permitan conocer si el curso que sigue la ejecución de sus programas es el adecuado; al mismo tiempo, fortalecer de manera importante las funciones de fiscalización de la Cámara de Diputados, a través de la ASF, la cual también cuenta con la atribución para realizar auditorías sobre el desempeño de los programas gubernamentales.

Igualmente, coincidieron con la Cámara de Diputados:

- En que el solo objetivo de incrementar la calidad en el gasto no es suficiente, si dicho ejercicio no se realiza de forma transparente;
- En lo relativo a las erogaciones plurianuales para inversión en infraestructura, toda vez que la autorización de las erogaciones para proyectos plurianuales trae consigo una importante reducción de costos;
- En el fortalecimiento de la facultad de la Cámara de Diputados, por conducto de la ASF, para verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y emitir recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en virtud de que con ello se lograría un avance sustantivo en el papel fiscalizador de la Cámara de Diputados, a través de la ASF;
- En que se adelanten los plazos para la presentación de la cuenta pública y su revisión, ya que la rendición de cuentas se realizará con mayor oportunidad y sus resultados serán aprovechados de mejor manera para retroalimentar el proceso presupuestario;
- En crear bases jurídicas obligatorias para todos, que sustenten la construcción de un sistema nacional de fiscalización que, sin menoscabo de la soberanía de las entidades federativas, establezca principios rectores de la fiscalización, asegure la autonomía de los organismos fiscalizadores y, mediante la homologación de normas y criterios contables entre la federación y las entidades federativas y

de éstas entre sí, asegure una rendición mas responsable y rigurosa de toda la gestión pública del país;

- En la modificación de los artículos 116 y 122 constitucionales, a fin de establecer en las legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal órganos estatales de fiscalización y hacer de aplicación general los principios rectores de la fiscalización en todas las entidades federativas. Ello para homologar las funciones de fiscalización y revisión de cuentas públicas de las entidades federativas y del Distrito Federal, con su equivalente en el nivel federal, lo cual facilitaría a la ASF la revisión de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas en razón de que serían fiscalizados por los órganos de fiscalización locales bajo los mismos principios. Asimismo, se lograría, a nivel constitucional, la creación de órganos de fiscalización a nivel estatal.

Adicionalmente, las Comisiones dictaminadoras del Senado, señalaron que la propuesta de reforma y adición al artículo 134 constitucional no representaba contradicción alguna con la adición aprobada al mismo precepto legal dentro del *Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el 12 de septiembre del 2007.⁴⁷ Dicho Decreto, es de recordarlo, es el referente a la reforma electoral ocurrida ese año 2007.

Ahora bien, en sesión celebrada el 14 de septiembre de 2007, el Pleno de la Cámara de Senadores conoció el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, Primera; con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando en primera lectura.

Posteriormente, en sesión del martes 18 de septiembre de 2007, el Pleno de la Cámara de Senadores discutió y aprobó el dictamen a la Minuta, por 118 votos a favor.

El paso siguiente era que, en términos del artículo 135 constitucional, las reformas y adiciones constitucionales fuesen aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados, y que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, hicieran el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

3.2 Declaratoria de reforma constitucional en materia de gasto público

Aprobado el Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Senado de la República lo remitió a las Legislaturas de los Estados, para los efectos del artículo 135 constitucional.

El 5 de febrero de 2008, la Cámara de Senadores realizó el cómputo de los votos aprobatorios de los Congresos de los Estados de Baja California Sur, Campeche,

⁴⁷Dicho Decreto, es de recordarlo, es el referente a la reforma electoral ocurrida ese año de 2007.

Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Luego, la Cámara de Senadores declaró reformadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remitiendo el expediente, con Proyecto de Declaratoria, a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

Por su parte, la presidencia de la Cámara de Diputados, en sesión del 19 de febrero de 2008, emitió la siguiente Declaratoria:⁴⁸

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y previa la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, Declara reformados los artículos 74, 79, 122, 134; adicionados los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134 y derogados tres párrafos del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Acto seguido, la Declaratoria fue turnada al Ejecutivo Federal; y se hizo del conocimiento del Senado de la República.

De la misma manera, el *DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, fue remitido al Presidente de la República, para su publicación.

3.3 Publicación del DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El 7 de mayo de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación 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, primero 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 primero y cuarto párrafos.

Asimismo, 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

⁴⁸En la referida Declaratoria, la Cámara de Diputados, con la finalidad de otorgar certeza y claridad a la reforma constitucional en materia de gasto público, explicó que como lo consideró el Senado, la reforma y adición al artículo 134 constitucional no representaba contradicción alguna con la adición aprobada al mismo precepto legal dentro del *Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el 12 de septiembre del 2007, en materia electoral. *Vid.*, el Proyecto de Declaratoria de reforma constitucional en materia de gasto público. Publicado en la Gaceta Parlamentaria, año XI, número 2449, del 20 de febrero de 2008.

y 134 segundo párrafo, pasando los segundos a octavo párrafos, a ser tercero a noveno párrafos, respectivamente. Además, se derogaron, en la fracción IV del artículo 74, los párrafos quinto, sexto y séptimo, pasando el octavo párrafo a ser quinto párrafo.

De conformidad con el citado Decreto, la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes de contabilidad gubernamental quedó en la fracción XVIII del artículo 73:

Artículo 73.

I. a XXVII.

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

XXIX. a XXX.

El artículo 74, concerniente a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, destinó su fracción IV a la materia presupuestal. La fracción VI, la circunscribió al tema de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Ese precepto quedó de la siguiente manera:

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.

A su vez, el artículo 79 -respecto a la organización y funcionamiento de la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados- resultó así:

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.

.....

Por su parte, el artículo 116 quedó de la siguiente manera:

Artículo 116.

.....

I

II

.....

.....

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con 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 dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

III a VII.

A la par, el artículo 122 resultó con el siguiente texto:

Artículo 122.

.....

.....

.....

.....

.....

A) y B)

C)

BASE PRIMERA.

I a IV.

V.

a) y b)

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la **entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa**, conforme a los criterios establecidos en la fracción **VI** del artículo 74, en lo que sean aplicables.

.....

El titular de la entidad de fiscalización del Distrito Federal será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

d)

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

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

f) a o)

BASE SEGUNDA a BASE QUINTA

A su vez, el artículo 134 quedó así:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior.

Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

.....

.....

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

.....

.....

.....

.....

Finalmente, en sus transitorios, el referido decreto consagró las siguientes disposiciones:

PRIMERO. *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en el transitorio tercero siguiente.*

SEGUNDO. *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 presente 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.*

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.*

CUARTO. *Las Cuentas Públicas anteriores a la correspondiente al ejercicio fiscal 2008 se sujetarán a lo siguiente:*

I. *La Cámara de Diputados, dentro de los 180 días naturales posteriores a la entrada en vigor de este Decreto, deberá concluir la revisión de las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios fiscales 2002, 2003, 2004 y 2005.*

II. *Las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios fiscales 2006 y 2007 serán revisadas en los términos de las disposiciones aplicables en la materia antes de la entrada en vigor de este Decreto.*

III. *La Cámara de Diputados deberá concluir la revisión de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal de 2006 durante el año 2008.*

IV. *La Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2007 será presentada a más tardar el 15 de mayo de 2008, el informe del resultado el 15 de marzo de 2009 y su revisión deberá concluir en 2009.*

3.4 Acotaciones a la reforma constitucional de gasto público de 2008

Para abordar este punto, primeramente, es de destacar que la mutación constitucional de mayo de 2008:

1. Faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que tengan por objeto armonizar a nivel nacional la contabilidad gubernamental.
2. Permite a la Cámara de Diputados autorizar erogaciones plurianuales, para inversión en infraestructura, en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
3. Refrenda la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública Federal.
4. Revalida la existencia de la ASF como el órgano de apoyo de la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública Federal.
5. 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.

6. Asigna mayores atribuciones a la Cámara de Diputados respecto de la ASF, a saber:
- Estatuye que la Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la ASF, a la que podrá requerirle un informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;
 - Manda que la ASF rinda un informe específico a la Cámara de Diputados en la materia de revisión de situaciones excepcionales; y,
 - Prescribe que la ASF debe entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.
7. Precisa que la revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto evaluar –antes decía simplemente conocer- los resultados de la gestión financiera.
8. Adelanta la fecha de presentación de la Cuenta Pública y la de la entrega del Informe de Resultados de su Revisión (IRRCP).
9. Especifica que el Ejecutivo Federal podrá pedir prórroga para la presentación de la Cuenta Pública, la cual no deberá exceder de 30 días naturales. En el supuesto de prórroga, la ASF contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del IRRCP a la Cámara de Diputados.
10. Establece que la Cámara de Diputados deba 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 IRRCP de la ASF.
11. Aclara que esa conclusión será sin menoscabo del trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la ASF.
12. Instituye los principios conforme a los cuales se llevará a cabo la función de fiscalización.
13. 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. Es decir, descarta el posible carácter vinculatorio de esas acciones.
14. Establece explícitamente la competencia de la ASF para revisar directamente los recursos federales (con excepción de las participaciones federales) que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales.
15. 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.
16. Ordena 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.
17. Eleva a rango constitucional la facultad de la ASF contenida en la otrora LFSF (artículo 20), 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. Pero 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.
 18. Precisa que la revisión de las situaciones excepcionales, durante el ejercicio fiscal en curso, quedan excluidas del principio de posterioridad. Igualmente, dispone que esas revisiones sólo procederán derivado de denuncias.
 19. Estipula que la ASF, en su caso, impondrá las sanciones correspondientes o promoverá el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes en esa materia de revisión de las situaciones excepcionales.
 20. Prescribe que el IRRCP se someterá a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados.
 21. Reitera el carácter público de dicho Informe y puntualiza su contenido.
 22. Manda que, previa a la presentación del IRRCP, la ASF deberá dar 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 IRRCP.
 23. Instituye a rango constitucional 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.
 24. Insta que las sanciones y demás resoluciones de la ASF puedan 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 la Constitución conforme a lo previsto en la Ley.
 25. 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.
 26. 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.

27. Estatuye las pautas generales para la elección y duración en el encargo del titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas.
28. Deja en claro que, con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas, la evaluación de los resultados del 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, es facultad de la Cámara de Diputados, realizada a través de la ASF.
29. Establece los principios rectores a los que deben sujetarse los órganos de los tres órdenes de gobierno en la administración de los recursos económicos.

Ahora bien, para continuar es pertinente hacer diversas acotaciones específicas en relación con algunos de los puntos antes enumerados.

3.4.1 Facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes que tengan por objeto normar la contabilidad gubernamental.

En este punto, es de recordar que la iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto, recibida del Ejecutivo Federal en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 20 de junio de 2007, originalmente proponía adicionar una fracción XXVIII al artículo 73 que facultara al Congreso de la Unión:

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad que regirán los sistemas armonizados de contabilidad pública y presentación homogénea de información financiera, presupuestaria y patrimonial, para los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios;

Para justificar su propuesta, la exposición de motivos de la iniciativa decía que era: *para mejorar la transparencia con que los entes públicos elaboran la información financiera, presupuestaria y patrimonial. Para facilitar las funciones de fiscalización y, en general, mejorar la transparencia de la información pública.*

También indicaba:

Dicha propuesta sería reglamentada a través de una ley general que expediría el Congreso de la Unión, en un periodo de un año a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, con el objetivo de uniformar los términos y metodología con base en las cuales se elabore y presente la información pública en materia financiera, presupuestaria y patrimonial, logrando con ello mayor transparencia, la posibilidad de contar con datos comparables, fortalecer y facilitar las funciones de fiscalización de los órganos de los diferentes niveles de gobierno.

Cabe señalar que la ley reglamentaria que se expida en esta materia tendría que establecer los principios generales para homologar la información en los tres órdenes de gobierno, sin perjuicio de que deberá tomar en cuenta las particularidades de todas las entidades federativas y prever un régimen transitorio que les permita a todas ellas adoptar los referidos principios.

A lo anterior, es de advertir que a la fecha de la presentación de la aludida iniciativa –junio de 2007-, ya existía una ley que, por cierto se acababa de expedir el 29 de marzo de 2006, y que, entre otros temas, se ocupaba de reglar la Contabilidad Gubernamental. Se trata de la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) -en vigor a partir del 1 de abril de 2006-, reglamentaria de los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 constitucionales, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Esa Ley ya preveía que los ejecutores del gasto federal contaran con sistemas de control presupuestario que promovieran la programación, presupuestación, ejecución, registro e información del gasto de conformidad con los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de la dicha Ley.⁴⁹ Y precisamente, uno de los sistemas de control presupuestario es el sistema de contabilidad gubernamental.

Al respecto, la LFPRH en su Título Quinto se ocupaba de normar la Contabilidad Gubernamental. Conjuntamente, en el Título Sexto preveía las disposiciones sobre información y transparencia, evaluación económica. A la par, en el Título Séptimo instituía las sanciones e indemnizaciones que, en su caso, habrían de aplicarse.⁵⁰

De ahí que resultaba extraño que habiendo una Ley con menos de dos años de expedida -que reglaba la materia de contabilidad gubernamental, y que lo hacía con base en la autonomía presupuestaria de los ejecutores del gasto federal-, fuera necesario una nueva ley para la materia.

Adicionalmente, puesto que la LFPRH había entrado en vigor el 1 de abril de 2006, resultaba que algunos de los sistemas por ella instituidos -como el de administración financiera federal y el sistema para el control presupuestario de los servicios personales, así como los sistemas y registros de contabilidad- aún estaban en proceso o pendientes de implantación. Inclusive el sistema de evaluación del desempeño estaba por instaurarse en los ejercicios fiscales 2008 y 2009.⁵¹

Así que era de pensarse que si el sistema de Contabilidad Gubernamental estaba instituyéndose y, por tanto, no se había llevado a la práctica en su totalidad- no existían razones para cambiarlo, pues no se conocía la factibilidad de su cabal funcionamiento y las razones para sustituirlo.

⁴⁹*Vid.*, el artículo 45, párrafo cuarto, en relación con el párrafo segundo del artículo 1 de la LFPRH. Los citados criterios son los siguientes: legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

⁵⁰En particular, en el Título Quinto, artículo 89, la LFPRH era puntual en instituir que los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos –en vista de su autonomía presupuestaria- convendrían con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la manera de uniformar la contabilidad de las operaciones efectuadas por los mismos. También ordenaba que la contabilidad de las operaciones debía estar respaldada por los documentos comprobatorios y justificativos originales; y que la SHCP emitiría las disposiciones generales a este respecto, tomando en cuenta las disposiciones que para efectos de fiscalización y auditorías emitiera la ASF de la Cámara de Diputados.

⁵¹Por lo demás, es de advertir que la LFPRH también contenía reglas relativas a la valuación del patrimonio del Estado, los catálogos de cuentas, el registro contable de operaciones, y la formación de los estados financieros, entre otras normas.

Empero, para justificar el cambio, la iniciativa de mérito decía que reforma implicaba la necesidad de facultar al Congreso de la Unión:

Para expedir leyes en materia de contabilidad que rigieran los sistemas armonizados de contabilidad pública y presentación homogénea de información financiera, presupuestaria y patrimonial, para los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios.

Ello con la finalidad de garantizar la armonización a nivel nacional en materia de contabilidad gubernamental.

Ante esa situación, lo aconsejable era que, con el establecimiento de ese sistema, se respetara plenamente la soberanía de los Estados y la autonomía de sus municipios, de modo que no se interfiriera, de modo alguno, en la administración y ejercicio de los recursos federales por los ámbitos locales.

Pues bien, la propuesta de facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental fue aprobada, quedando la fracción XXVIII del artículo 73 con una redacción mejor de la que tenía la iniciativa que le dio origen:

Artículo 73.

I. a XXVII.

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

XXIX. a XXX.

Como paso siguiente, sucedió que el 11 de diciembre de 2008, el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008, entrando en vigor el 1 de enero de 2009.

Esa Ley, de orden público, tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.

Tal ordenamiento es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

En los transitorios de esa Ley, se nota que en lo relativo a la Federación y las entidades federativas, la armonización de los sistemas contables de las dependencias del poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos, se ajustará al desarrollo de los elementos técnicos y normativos definidos para cada año del horizonte previsto, inclusive, para terminar de implantarse en diciembre de 2012.

A lo anterior, es de esperar que las pautas de la nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental logren su cabal aplicación y no queden en un frustrado intento, como fue el caso de las correspondientes de la LFPRH en esa materia.

También es de esperar que la armonización de la contabilidad pública se traduzca en una mayor rendición de cuentas y transparencia del uso de los recursos públicos.

3.4.2 Atribución de la Cámara de Diputados para autorizar erogaciones plurianuales

Este punto, es de recordarlo, tiene su antecedente en la iniciativa recibida del Ejecutivo Federal en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 20 de junio de 2007.

La iniciativa proponía reformar el artículo 74, fracción IV, para elevar a rango constitucional que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se autorizaran erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinaran conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; asimismo, que tales erogaciones debieran incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

En la exposición de motivos de la iniciativa, se justificaba el planteamiento de la reforma así:

brinda mayor certidumbre a la inversión pública al contar con asignaciones de gasto garantizadas durante la vida del proyecto de infraestructura respectivo, lo que además reduce los costos de dichos proyectos en beneficio de las finanzas públicas. Asimismo, explica que la reducción de los costos en los proyectos se originará principalmente al mejorar las condiciones de financiamiento: al dar certidumbre a las asignaciones durante la vida del proyecto y a los terceros que participen en éstos.

Al respecto, no pasaba inadvertido que la LFPRH ya preveía en su artículo 50 que los ejecutores de gasto pudieran celebrar contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, y arrendamientos o servicios durante el ejercicio fiscal.⁵²

Tampoco pasaba desapercibido que ya existían gastos cuya asignación y permanencia se garantizaban a nivel de ley o de la propia Constitución Federal, por lo que tenían la característica de la estabilidad y plurianualidad, sin perjuicio de la aprobación anual del PEF.

Tal es el caso de las aportaciones federales a entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, previstas en la Ley de Coordinación Fiscal, o de las asignaciones para el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, institucionalizado por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Otro ejemplo, se halla en el artículo 2 de la Constitución Federal, que dispone que para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el apartado “B”

⁵²El precepto de la LFPRH sujeta esa facultad a que justifique que la celebración de tales contratos representa ventajas económicas o que sus términos o condiciones son más favorables; se justifique el plazo de la contratación y que el mismo no afectará negativamente la competencia económica en el sector de que se trate; se identifique el gasto corriente o de inversión correspondiente; y se desglose el gasto a precios del año, tanto para el ejercicio fiscal correspondiente, como para los subsecuentes

de dicho precepto, la Cámara de Diputados deberá establecer las partidas específicas en el PEF que apruebe, destinadas al cumplimiento de dichas obligaciones.

Un ejemplo más se encuentra en el artículo 75 constitucional, que indica que la Cámara de Diputados, al aprobar el PEF, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

De modo que todos esos casos ya cuentan con la garantía, legal o constitucional, de que las asignaciones correspondientes serán aprobadas por la Cámara de Diputados, lo cual evidenciaba desde ese entonces su carácter plurianual.

Así, resultaba evidente que la aprobación presupuestal forzosa (plurianual), propuesta por la iniciativa de referencia, atribuía al PEF mayor rigidez, pues implicaba que tales asignaciones, obligatoriamente, deberían ser aprobadas, año con año.

A lo anterior, era de reflexionar sobre la pertinencia de añadir esa mayor rigidez al PEF, que derivaría en que la Cámara de Diputados tendría que autorizar erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinarían conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria.

Y es que tales erogaciones, una vez autorizadas, habrían de incluirse ineludiblemente en los subsecuentes Presupuestos de Egresos, con lo cual la facultad de la Cámara de Diputados de aprobación anual se vería reducida, pues tendría que dejar intocadas tales erogaciones por el tiempo de autorización plurianual.

Igualmente, era necesario meditar si la propuesta de plurianualidad era acorde con el planteamiento del propio titular del Ejecutivo Federal de establecer un presupuesto por resultados. Ello porque con la autorización plurianual, por disposición constitucional, podría llevar a una imposibilidad de reasignar el gasto en función de los resultados obtenidos por programas en esos casos, no obstante los resultados negativos del cumplimiento de sus objetivos.

No obstante esos requerimientos de reflexión, es de hacer notar que la propuesta fue recogida íntegramente, si acaso en su texto se agregó la palabra “podrá”, que entraña lo potestativo de autorizar erogaciones plurianuales, para inversión en infraestructura en el PEF.

En ese tenor, tal facultad exclusiva de la Cámara de Diputados quedó —en el párrafo primero de la fracción IV del artículo 74 constitucional— consagrada así:

*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.*

En ese contexto, lo importante hoy es estar atentos a observar si con la autorización de las erogaciones para proyectos plurianuales se consigue una efectiva

e importante reducción de costos, y que ese ahorro se dé a conocer puntualmente a la sociedad.

3.4.3 Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública

La atribución exclusiva de la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública, nacida de la reforma constitucional de 1874, fue pasada al Congreso en 1917, para después ser restaurada para dicha Cámara en 1977. En los últimos años, preservada esa atribución para esta Cámara en la transformación constitucional de 1999, lo ha sido también en la innovación de 2008.

Al respecto, no pasa desapercibido que algunos diputados, de la LIX y LX Legislaturas, presentaron iniciativas con el propósito de que la ASF se constituyera en órgano constitucional autónomo, con el consecuente efecto de suprimir la facultad de la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública, transportando dicha potestad a la ASF, la cual dejaría de depender del Poder Legislativo.

Tal es el caso, por ejemplo, de la iniciativa a cargo del diputado Rafael Sánchez Pérez, del Grupo Parlamentario del PAN, presentada en la sesión de la Cámara de Diputados del 6 de abril de 2006,⁵³ la cual sostenía que existen países en los que los órganos de fiscalización se ubican fuera del ámbito del Poder Legislativo y que, en algunos casos, las entidades de fiscalización son absolutamente independientes de los poderes de Gobierno, como en la República Checa y Filipinas.

Otro ejemplo, es la iniciativa del diputado Obdulio Ávila Mayo, también del Grupo Parlamentario del PAN, presentada en la sesión de la Cámara de Diputados del 20 de febrero de 2007, cuyo principal objetivo era constituir a la ASF, como un organismo constitucional autónomo.⁵⁴ En su exposición de motivos, esa iniciativa decía que: *en una aproximación a los modelos de fiscalización superior en el ámbito internacional resulta que la tendencia imperante es la de que los órganos de fiscalización se ubiquen fuera del ámbito del Poder Legislativo.*

Tales iniciativas omitían considerar que, en el campo mundial, en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) -que agrupa actualmente (2009) a 189 de las entidades de fiscalización superior del mundo, entre ellas la ASF de México- resulta que aproximadamente un 45% de sus miembros tiene adoptado un modelo en el cual la entidad de fiscalización superior depende del Poder Legislativo (ese es el sistema seguido

⁵³*Vid.*, la iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de decretar como órgano constitucional autónomo la entidad de fiscalización superior de la federación, a cargo del diputado Rafael Sánchez Pérez, del Grupo Parlamentario del PAN. Publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1983-II, del 6 de abril de 2006.

⁵⁴*Vid.*, la iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes de Fiscalización Superior de la Federación, de Coordinación Fiscal, y de Instituciones de Crédito, a cargo del diputado Obdulio Ávila Mayo, del Grupo Parlamentario del PAN. Publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2197-I, del 20 de febrero de 2007.

por países como Estados Unidos de América, Canadá y Argentina, entre otros); un 28%, aproximadamente, se integra por entidades fiscalizadoras que tienen una dependencia del Poder Judicial, como es el caso de la mayoría de los Tribunales de Cuentas; un 18%, aproximadamente, tiene dependencia del Poder Ejecutivo (este es el sistema de algunos países nórdicos, así como de Finlandia y Bangladesh); y el resto ubica entidades de fiscalización superior con modelos diversos, entre los cuales algunas gozan de autonomía de los poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

Pero, independientemente de las estadísticas mundiales, las aludidas iniciativas omitían considerar que una de las desventajas, en México, de pasar la facultad de revisar la Cuenta Pública a un organismo constitucionalmente autónomo, reside en que con una reforma de esa naturaleza el Poder Legislativo perdería una función de control parlamentario, hoy por hoy, ejercida por el órgano de representación inmediata y directa del pueblo, investida con la legitimidad que acompaña a la representación democrática, como es la Cámara de Diputados.⁵⁵

De ahí lo injustificable, actualmente, de una mutación que suprima la facultad de la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública, transportando dicha potestad a la ASF.

De ahí, finalmente, la ventaja de que la transformación constitucional de 2008 dejara intocada la facultad de revisar la Cuenta Pública como una atribución de la Cámara de Diputados.

3.4.4 Adelanto de la fecha de presentación de la Cuenta Pública, así como de la entrega del IRRCP

La iniciativa presidencial multicitada proponía reformar el artículo 74 constitucional para adelantar el plazo de entrega de la Cuenta Pública Federal, del 10 de junio al 30 de abril del año siguiente al ejercicio fiscal correspondiente.

Correlativamente, planteaba reformar el artículo 79 constitucional para adelantar la fecha de presentación del IRRCP elaborado por la ASF, cambiándolo del 31 de marzo del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, al 30 de diciembre del mismo año en que la Cuenta Pública es presentada.

En la normatividad vigente en esa época, entre la terminación del ejercicio fiscal y el IRRCP, mediaba un plazo de 15 meses después de ejercido el PEF.

Por lo demás, es de mencionar que la minuta *proyecto de decreto que reforma los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* -que las Comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados

⁵⁵La 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. Tal Cámara 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 posibilita que los ciudadanos integrantes de la 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 Federal.

y del Senado de la República tuvieron a la vista- sugería plazos más cortos, a saber: proponía el último día hábil de febrero, del año siguiente al ejercicio fiscal correspondiente, para la entrega de la Cuenta Pública; y, planteaba el 31 de octubre del mismo año en que se presenta la Cuenta Pública, como fecha para que se entregara el IRRCP.

De inicio, era de considerar que ambas propuestas mencionadas mejoraban el sistema de la oportunidad de la fiscalización. Pero la minuta *proyecto de decreto que reforma los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, lo optimizaba aún más.

Al respecto, es de indicar que, en el tema, diversos legisladores habían propuesto reducir los plazos para la presentación tanto de la Cuenta Pública como del informe del resultado de su revisión. Por ejemplo:

- El diputado Raúl Mejía González había propuesto que la presentación de la Cuenta Pública se realizara a más tardar al 15 de marzo del año siguiente a su ejercicio. Paralelamente, sugería adelantar la entrega del IRRCP, a más tardar al 31 de octubre del mismo año de la presentación de la Cuenta Pública.⁵⁶
- El diputado Salvador Sánchez Vázquez había planteado que la Cuenta Pública del año anterior debía ser presentada a más tardar el 31 de marzo, y que el IRRCP debía ser rendido a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de octubre del año en que la Cuenta Pública se presentó.⁵⁷
- El diputado Alberto Amador Leal había expresado que la Cuenta Pública del año anterior debía ser entregada a la Cámara de Diputados dentro de los 10 primeros días de abril, y que la ASF debía entregar el IRRCP a más tardar el 31 de octubre del año en que se presentó.⁵⁸
- El diputado Víctor Roberto Infante González había indicado que la Cuenta Pública del año anterior debía ser presentada dentro de los 10 primeros días de abril. Igualmente, había planteado que la ASF tuviera un plazo improrrogable que venciera el 30 de septiembre del año en que se recibiera la Cuenta Pública
- para rendir el informe del resultado de la revisión.⁵⁹

⁵⁶*Vid.*, la iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo del diputado Raúl José Mejía González, del Grupo Parlamentario del PRI, de la LIX Legislatura.

⁵⁷*Vid.*, la iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, con objeto de anticipar las fechas de entrega de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Informe de Resultados de su revisión y fiscalización, así como eliminar el informe de avance de gestión financiera, a cargo del diputado Salvador Sánchez Vázquez, del Grupo Parlamentario del PRI, presentada en la sesión de la Cámara de Diputados del 21 de octubre de 2004.

⁵⁸*Vid.*, la iniciativa que reforma los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer la ASF de la Cámara de Diputados, presentada por el diputado Alberto Amador Leal, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Cámara de Diputados del jueves 24 de octubre de 2002 .

⁵⁹*Vid.*, la iniciativa con proyecto de decreto que deroga el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los artículos 8, 17, 18 Y 30 de la LFSF, para fortalecer y consolidar

Sin duda, la presentación de la Cuenta Pública en el mes de febrero, y la entrega del IRRCP en el mes de septiembre -del mismo año de presentación de la Cuenta Pública- eran los plazos idóneos que hubieran hecho más oportuna la entrega de los referidos documentos.

Ello considerando que de conformidad con el artículo 74, fracción IV, constitucional, el Ejecutivo Federal hace llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de PEF a más tardar el día 8 del mes de septiembre, y la Cámara de Diputados debe aprobar el PEF a más tardar el día 15 del mes de noviembre, salvo cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 el Ejecutivo Federal, caso en el cual hará llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de PEF a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

Y es que si la Cámara de Diputados contara con mayor oportunidad con la información sobre el resultado del ejercicio fiscal correspondiente, considerando los resultados de la revisión de la Cuenta Pública en el mes de septiembre, se podría retroalimentar el proceso presupuestario y tomar las decisiones para la asignación de los recursos públicos en el PEF que aprueba, a más tardar el 15 de noviembre de cada año.

A lo anterior, es de meditar que finalmente la transformación constitucional de 2008 trajo consigo que la Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deba ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente; asimismo, que el IRRCP se entregue a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.

Como consecuencia de ese cambio, actualmente entre la terminación del ejercicio fiscal y la entrega del IRRCP media un plazo de 13 meses con veinte días, después de ejercido el PEF.

Ello conlleva un ahorro de poco más de un mes, en comparación con el plazo de 15 meses del régimen anterior. Empero, puesto que la Cámara de Diputados debe aprobar el PEF a más tardar el día 15 del mes de noviembre -o en diciembre cuando inicia su encargo el Ejecutivo Federal-, resulta que el IRRCP le llega a esa Cámara en febrero del año siguiente, lo cual hace imposible que ese documento cumpla con el propósito de servir para retroalimentar el proceso presupuestario y que la Cámara de Diputados pueda tomar –con base en él- las decisiones para la asignación de los recursos públicos, considerando los resultados de la revisión de la Cuenta Pública.

De ahí que si bien la reforma de 2008 mejora los plazos de entrega la Cuenta Pública y del IRRCP, tal adelanto no es suficiente para que la Cámara de Diputados pueda contar, con mayor oportunidad, con la información sobre el resultado del ejercicio fiscal.

3.4.5 Especificación de que la prórroga que el Ejecutivo Federal podrá pedir para la presentación de la Cuenta Pública no excederá de 30 días naturales

La reforma de 2008 vino a poner un límite en cuanto al plazo de prórroga que el Ejecutivo Federal puede pedir para presentar la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados. Así, el texto constitucional manda:

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.

Tal pauta resulta acertada porque fija un tope de 30 días naturales que evita que se pueda retrasar en exceso la entrega de la Cuenta Pública.

Por lo demás, es de recordar que fue por Decreto publicado 1 de diciembre de 1977 que se introdujo la posibilidad de ampliar el plazo para la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos, del proyecto de PEF, así como de la Cuenta Pública. Pero, en ese entonces, no se fijó un tope al respecto.

También es de tener presente que en el debate de la reforma constitucional de 1977, se discutió arduamente el conferir al Ejecutivo la facultad de solicitar prórroga, argumentándose que se limitarían las facultades de la Cámara de Diputados para estudiar a fondo la iniciativa de Ley de Ingresos, del proyecto de PEF y de la Cuenta Pública; y también se limitaría la posibilidad de una toma de decisión adecuada respecto de esos documentos.

Asimismo, en el Diario de Debates del 24 de octubre de 1977, se advierte que el diputado Miguel Hernández Labastida solicitó la supresión del párrafo que permitía esa prórroga, argumentando que si ya se estaba fijando una fecha determinada al Ejecutivo Federal para la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos, del proyecto de PEF y de la Cuenta Pública, era incongruente que en el mismo texto constitucional se estableciera una excepción.

Ahora, con la reforma constitucional de 2008, se fija un límite a la prórroga que el Ejecutivo Federal puede pedir para presentar la Cuenta Pública. Eso es adecuado.

Sin embargo, faltó establecer ese límite para la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de PEF. Ello a efecto de evitar retrasos injustificados en la entrega de esos documentos, y de que el Poder Legislativo tenga tiempo suficiente para estudiarlos, lo que no es factible frente a una prórroga excesiva.⁶⁰

3.4.6 Deber de la Cámara de Diputados de concluir la revisión de la Cuenta Pública, a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación

Al respecto, es de advertir que la iniciativa citada, de junio de 2007, proponía reformar el artículo 74 constitucional para establecer que la Cámara de Diputados

⁶⁰La aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación la realiza la Cámara de Diputados con intervención de la Cámara de Senadores, actuando aquélla como Cámara de origen. La aprobación del PEF es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

debía concluir la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de abril del año siguiente al de su presentación, con base en las conclusiones técnicas del informe de resultados de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 constitucional.

Es de advertir que tal propuesta, a más de no hallarse justificada con razonamiento alguno en la exposición de motivos de la iniciativa, tenía el inconveniente de constreñir a la Cámara de Diputados a un plazo muy breve para concluir la revisión de la Cuenta Pública.

Por lo demás, tenía también la desventaja de abrir la posibilidad a la interposición de controversias con el argumento de que habiendo concluido la revisión de la Cuenta Pública no procediera, por parte de la ASF, por ejemplo, llevar a cabo la determinación de los daños y perjuicios correspondientes o fincar a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas; así como la promoción por parte de dicha entidad, ante las autoridades competentes, del fincamiento de otras responsabilidades; o de la promoción de las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Federal, o la presentación de denuncias y querellas penales.

Por consiguiente, era pertinente que en el proceso de reforma se corrigiera la propuesta original, para salvar esos inconvenientes, lo que afortunadamente ocurrió. Así, se dispuso que 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 ASF, a que se refiere el artículo 79 de la Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la ASF, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

3.4.7 Alcances de la facultad de la ASF para realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales

En ese punto, es de hacer recuentos de reformas constitucionales anteriores y problemas que la ASF ha tenido que enfrentar en el ejercicio de sus funciones frente a las entidades fiscalizadas, sobre todo ante dependencias del Ejecutivo Federal.

En principio, es de indicar que la reforma de 1977, en el tema de la rendición de cuentas, fue de avanzada, al ser la primera en marcar la realización de auditorías de desempeño como parte del objeto de la revisión de la Cuenta Pública.

Así lo dispuso expresamente en el párrafo cuarto del artículo 74 fracción IV constitucional, al incluir el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas como parte del objeto de la revisión de la Cuenta Pública, a saber:

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.
(El énfasis es nuestro).

En complemento, el párrafo quinto del mismo dispositivo señaló:

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.

Ahora bien, en el campo de los hechos, sucedió que la entonces Contaduría Mayor de Hacienda poco o nada se ocupó de realizar auditorías de desempeño, pues no había una pauta que explícitamente le encargara la verificación del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

Así llegó la reforma constitucional de 1999, que reiteró el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas como parte del objeto de la revisión de la Cuenta Pública, en el párrafo cuarto del artículo 74 fracción IV:

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.

En añadidura, en el párrafo siguiente, dispuso:

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.

Más adelante, en el artículo 79, párrafo segundo, fracción I, instaló categóricamente la atribución de la ASF para fiscalizar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a saber: ⁶¹

⁶¹En el proceso legislativo de la reforma constitucional de 1999, es de recordar que en el dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, respecto de la innovación para que en la función de fiscalización comprendiera la verificación de programas, se explicó lo siguiente:

Es importante destacar como una innovación contenida en las iniciativas que se dictaminan, el hecho de que la función de fiscalización prevista a nivel constitucional comprenda, a partir de ahora, la verificación de programas -que se darán dentro del marco normativo correspondiente-, auditoría de desempeño, eficiencia, eficacia y economía, incluyendo legalidad y cumplimiento. La inclusión de estas nuevas actividades dentro del ámbito de la función de fiscalización superior traerá consigo una variedad de beneficios, tales como la facultad de verificar y revisar no sólo los ingresos y egresos al compararlos con lo presupuestado, sino también el desarrollo y el cumplimiento de los programas, para cuya ejecución se justifican tales erogaciones; asimismo, la posibilidad de medir la eficiencia y la eficacia en el uso de recursos federales garantizará que éstos se apliquen de manera óptima y de modo que efectiva y puntualmente contribuyan a satisfacer las necesidades de la población.

Vid., el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con proyecto de decreto

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. (El énfasis es nuestro).

En perfeccionamiento, en la fracción IV de dicho numeral, se faculta a la ASF para:

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.

Con motivo del régimen implantado en 1999, la evaluación que realizaba la ASF, que se había enfocado tradicionalmente a cuestiones de la regularidad de las operaciones y el cumplimiento de la normatividad, empezó a poner énfasis en las 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.

Pues bien, a lo anterior es importante destacar que con motivo del ejercicio de las nuevas atribuciones de la Cámara de Diputados y la ASF, derivadas de la aludida reforma de 1999, ocurrió que se presentaron diversas controversias constitucionales; en algunas de ellas, se discutió si la ASF tenía o no facultades vinculatorias.

En específico, de esas controversias constitucionales, es de resaltar las identificadas con los números de expediente 91/2003 y 61/2004.

En síntesis, de la controversia constitucional 61/2004, promovida por el Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados y de la ASF, es de indicar que tuvo como antecedente que con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública del 2002, la ASF comunicó a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) la orden para practicar las auditorías números 02-18C00-6-352 y 02-18C006-353-. También es de apuntar que los resultados de esas auditorías arrojaron diversas irregularidades en el otorgamiento de permisos sobre energía eléctrica, por lo que la ASF formuló observaciones y recomendaciones a la Secretaría de Energía y a la CRE. En la resolución de la controversia, la SCJN consideró que a partir de la

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, 14 de diciembre de 1998

Cuenta Pública de 2001 la competencia de la ASF se rige por la nueva normatividad —la derivada de la reforma de 1999—, en la que se advierte que la ASF si bien tiene atribuciones para emitir ciertos actos de carácter imperativo, esas facultades deben interpretarse en el marco de la función fiscalizadora previsto en los artículos 74 y 79 de la Constitución Federal que acota la materia fiscalizadora a aspectos financieros. Por lo demás, la SCJN determinó que —en el régimen vigente— la ASF no está facultada para evaluar la legalidad del procedimiento administrativo que culminó con la emisión de los permisos de energía eléctrica que fueron auditados, materia de la citada controversia. Asimismo, consideró que en el marco constitucional y legal, derivado del régimen de 1999, las facultades de la ASF no allegaban al extremo de emitir recomendaciones con carácter obligatorio a las entidades fiscalizadas con motivo de la evaluación en el cumplimiento de los programas.⁶² Y como los actos impugnados en dicha controversia habían sido emitidos con motivo de la verificación del cumplimiento de los programas de la CRE, debía concluirse que las recomendaciones a las que se referían en nada afectaban la esfera jurídica de la parte actora.

Por su parte, de la controversia constitucional 91/2003, promovida por el Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados y de la ASF, es de recordar que se impugnaron cuatro oficios emitidos por la ASF a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora Secretaría de la Función Pública), con motivo de la revisión de la Cuenta Pública de 2001 y de la aplicación de los artículos Quinto y Decimoséptimo transitorios de la entonces Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB), específicamente con base en las observaciones y recomendaciones determinadas en la revisión al PCCC, instrumentado por el FOBAPROA, respecto de Banamex, Bancomer, Banorte y Bitel. En su resolución, la SCJN consideró que los oficios emitidos por la ASF eran órdenes imperativas y vinculatorias que invadían la esfera del Ejecutivo Federal. La SCJN determinó que la facultad del ente auditor no tenía el alcance de dar órdenes precisas al ente auditado, indicándole lo que debe hacer.

Así, en la controversia 61/ 2004, resuelta el 12 de abril de 2005, la SCJN reconoció que en el sistema normativo derivado de la reforma de 1999, la ASF contaba con atribuciones para emitir ciertas acciones con carácter imperativo a los entes auditados. En cambio, en la controversia 91/2003, fallada el 23 de junio de 2005, consideró que no tenía tales atribuciones.⁶³

⁶²En la controversia 61/ 2004 se evidenció que conforme al régimen constitucional y legal derivado de las reformas de 1999, la ASF contaba solamente con la facultad de emitir ciertos actos imperativos, pero tratándose de la evaluación en el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas, sus recomendaciones no tenían carácter vinculatorio para los entes auditados. Se dijo que aunque la LFSF desarrollaba, a lo largo de su articulado, las diversas facultades de evaluación, verificación, fiscalización, investigación y fincamiento de responsabilidades que la Constitución Federal confiere a la ASF, de ellas no se advertía expresamente la posibilidad de emitir recomendaciones con carácter vinculatorio.

⁶³En esa controversia el ministro Genaro David Góngora Pimentel, en voto particular, se pronunció por la elevación a norma constitucional de las facultades más importantes de la ASF, en específico

Las resoluciones dictadas en las citadas controversias constitucionales clamaban y siguen clamando la necesidad de reformar el marco constitucional para conferir a la ASF atribuciones vinculatorias indiscutibles, a efecto de que pueda realizar un control efectivo de la actividad del Estado.

Sin embargo, es de advertir que –infortunadamente para la cabal rendición de cuentas- la iniciativa de 7 de junio de 2007, propuso algo inverso a lo necesitado para fortalecer a la ASF en sus tareas de revisión y fiscalización superior.

En efecto, dicha iniciativa presidencial planteó –con graves consecuencias para la intachable rendición de cuentas- que la ASF no pudiera emitir recomendaciones vinculantes sobre el desempeño en las revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

Palabra por palabra, en su exposición de motivos, esa iniciativa expresó:

*se propone que la Auditoría Superior de la Federación pueda emitir recomendaciones **no vinculantes** sobre el desempeño con base en las revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales.* (El énfasis es nuestro).

En ese tenor, la iniciativa evidenció su intención de limitar la competencia de la ASF para que no pudiera emitir recomendaciones vinculatorias, en la evaluación en el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas.

Para ello, bosquejó añadir en el artículo 74 constitucional la siguiente porción:

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.

Es de advertir que, paradójicamente, en la exposición de motivos, la iniciativa de referencia hablaba de: *fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación*; sin embargo, tal propuesta la menguaba peligrosamente.

Ahora bien, lo deplorable de todo es que infaustamente tal propuesta fue aprobada en sus términos, quedando incluida en la parte final del segundo párrafo de la fracción VI del artículo 74 constitucional, a saber:

*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.*** (El énfasis es nuestro).

Ello, palmariamente, deja a una ASF “chimuela”, en la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, con las consecuencias que ello implica para la Cámara de Diputados, a la que debilita marcadamente.

Lo anterior lleva a concluir que con esa reforma se produce un retroceso en

las que significan una vinculación de los Poderes Públicos hacia las resoluciones de la entidad de fiscalización superior.

el ámbito de la fiscalización superior, la rendición de cuentas y la transparencia en el uso, manejo y administración de los recursos públicos; y que lo que avanza es la opacidad.

3.4.8 Elevación a rango constitucional de la facultad de la ASF contenida en el párrafo segundo del artículo 20 de la otrora LFSF

En este punto, es de recordar que la iniciativa de 20 junio de 2007 propuso elevar a rango constitucional –como párrafo tercero de la fracción I del artículo 79 constitucional- lo concerniente a la facultad de la ASF contenida en el párrafo segundo del artículo 20 de la entonces LFSF, para revisar información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en cuestión, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto aprobado, en revisión abarcara para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales.

Al efecto, es de recordar que el párrafo segundo de dicho artículo 20 decía:

Sin perjuicio del principio de anualidad a que se refiere el párrafo anterior, la Auditoría Superior de la Federación podrá revisar de manera casuística y concreta, información y documentos relacionados con conceptos específicos de gasto correspondientes a ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto aprobado, abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales, sin que con este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio correspondiente a la revisión específica señalada. (El énfasis es nuestro).

Por su parte, la iniciativa señalaba:

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. (El énfasis es nuestro)

Es de resaltar el añadido en la iniciativa de que 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. Ese agregado significa que la ASF, aunque encuentre irregularidades en la revisión de conceptos específicos de gasto correspondientes a ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, no podrá emitir observaciones y recomendaciones, quedando en la impunidad las conductas ilícitas motivadoras de tales anomalías.

También es de resaltar el agregado en la iniciativa tocante a mencionar en

el referido párrafo a las *revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales*, pues conlleva a que las observaciones y recomendaciones que la ASF emita al respecto sólo pueden referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión. Lo que significa que si la ASF encuentra irregularidades correspondientes a ejercicios anteriores, no podrá emitir observaciones y recomendaciones, quedando en la impunidad las conductas ilícitas generadoras de tales anomalías.

Tal planteamiento contradice la idea de transparencia y la rendición de cuentas que la sociedad mexicana demanda.

Sin embargo, lo realmente deplorable es que tal cambio fue aprobado en su integridad.

De donde es de concluir que tal reforma trajo un punto de debilidad en las tareas de revisión del gasto público que realiza la Cámara de Diputados; asimismo, menguó el ámbito de la rendición de cuentas y la transparencia en el uso, manejo y administración de los recursos públicos que la sociedad demanda.

3.4.9 Alcance de la revisión de las situaciones excepcionales

En este punto, en primer lugar, es de mencionar que en el proceso de la reforma constitucional de 1999 fue que se determinó otorgar facultades a la entidad de fiscalización superior de la Federación para requerir de manera excepcional revisiones durante el ejercicio en curso, siempre que se tratase de situaciones extraordinarias en aquellos casos señalados por la ley.⁶⁴

Tal innovación quedó consagrada en el párrafo tercero de la fracción I del artículo 79 constitucional así:

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.

De ese modo, además de las atribuciones relacionadas con la fiscalización de la Cuenta Pública, para fiscalizar el ejercicio de los recursos federales de manera posterior a su gestión (ex post), se confirió a la ASF la facultad de revisión de las situaciones excepcionales, para la fiscalización de la gestión del gasto público en el ejercicio corriente (en curso, ex ante).

En la legislación secundaria, los artículos 36 a 44 de la LFSF reglaron los detalles del ejercicio de esa atribución de revisión de las situaciones excepcionales.

Al respecto, en la elaboración de la LFSF, en lo tocante a ese tema, la Cámara de Senadores analizó la conveniencia de no limitar las revisiones de situaciones excepcionales a los casos en que existiera una denuncia, sino que se extendiera a los

⁶⁴Es de señalar que la facultad revisiones de situaciones excepcionales la propuso la Cámara de Diputados en el dictamen correspondiente, pues no venía en las iniciativas materia del mismo.

casos en que surgiera una presunción razonable de algún ilícito o irregularidad, por situaciones que la Cámara de Diputados, su Comisión de Vigilancia o la propia ASF hubiesen detectado y estimaren debían dar lugar a la investigación correspondiente.⁶⁵

Tal propuesta fue considerada pertinente por la Cámara de Diputados, quedando plasmada en el artículo 36 de la LFSF, al siguiente tenor:

Artículo 36.- *Para los efectos de lo previsto en el párrafo tercero de la fracción I, del artículo 79 constitucional, cuando se presenten denuncias debidamente fundadas o por otras circunstancias pueda suponerse el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, la Auditoría Superior de la Federación procederá a requerir a las entidades fiscalizadas, revisiones de conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas. El requerimiento deberá aportar indicios probatorios razonables, mediante los cuales se presuma que la irregularidad cometida ocasionó un daño al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.* (El énfasis es nuestro)

Con esa facultad se procuró dotar a la ASF de un mecanismo más para combatir la corrupción y garantizar la rendición de cuentas claras y oportunas de los recursos públicos federales.

Sin embargo, con motivo del ejercicio de tal atribución, sucedió que la Cámara de Diputados y la ASF empezaron a encontrar obstáculos.

Eso llegó al grado de que, el 24 de noviembre de 2005, Fernando de Jesús Canales Clariond, entonces Secretario de Energía del Gobierno Federal, en representación del Poder Ejecutivo Federal, promovió la controversia constitucional 74/2005, en la que demandó la invalidez de los actos de Cámara de Diputados y la ASF, en materia de revisión de situaciones.⁶⁶

En esa controversia, un punto clave lo constituyó el determinar si el principio de anualidad, establecido en el artículo 74 de la Constitución, era o no aplicable a la revisión de situaciones excepcionales.

Al respecto, la Cámara de Diputados y la ASF argumentaron que la revisión de situaciones excepcionales no estaba limitada al principio de anualidad, porque tal principio era propio del procedimiento establecido para la revisión de la Cuenta Pública, en la que se fiscaliza el ejercicio de los recursos federales de manera posterior a su gestión (ex post):⁶⁷

⁶⁵Para el ejercicio práctico de esa facultad, se fijó la presentación de informes semestrales y se determinó que de "manera excepcional", en los casos en que se presentaran situaciones extraordinarias, consideradas así por la ley, se encomendarían a las propias entidades fiscalizadas las revisiones consecuentes; en la inteligencia de que, de no cumplir con esa acción, quedarían sujetas al fincamiento de las responsabilidades respectivas.

⁶⁶Esa controversia tuvo su origen en que la ASF ordenó que se practicaran a la CRE las auditorías especiales números 02-18C00-6-352 y 02-18C00-6-353, denominadas "Evaluación del Proceso para el Otorgamiento de Permisos en Materia de Energía Eléctrica", y "Evaluación del Cumplimiento de los Permisos con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica", respectivamente. Tales auditorías tuvieron como base la denuncia, de 14 de junio de 2005, presentada por los ciudadanos Manuel Bartlett Díaz y Salvador Rocha

⁶⁷En opinión de la Cámara de Diputados y de la ASF, pretender aplicar al procedimiento de revisión

Se trata de dos procedimientos distintos: 1) el procedimiento de revisión anual de la cuenta pública, de carácter regular y permanente regido por un principio de anualidad, y 2) el procedimiento de revisión de situaciones excepcionales, de carácter excepcional para los casos en que se denuncian circunstancias de las que pueda suponerse, fundadamente el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de los recursos públicos federales o de su desvío.

Por tratarse de procedimientos distintos a la “revisión de situaciones excepcionales”, no le son aplicables las formalidades y términos del procedimiento de la revisión de la Cuenta Pública.

Por su parte, el Ejecutivo Federal argumentó que la revisión de situaciones excepcionales estaba circunscrita a la fiscalización de la gestión del gasto público en un ejercicio corriente, y que estaba limitada al principio de anualidad, de modo que aunque la ASF no podría emitir válidamente acción alguna.

Pues bien, el 15 de enero de 2008, la SCJN resolvió la aludida Controversia, dándole la razón a la parte actora, determinando que no era posible de ningún modo derivar del texto de la Constitución Federal o de la Ley en que delega, ni del desarrollo del procedimiento de reforma constitucional de 1999, que la limitación temporal a que se refiere el principio de anualidad no fuera aplicable a la revisión de situaciones excepcionales.⁶⁸

En esa tesitura, lo que seguía era que el Poder Reformador Constituyente removiera ese obstáculo a la fiscalización superior, evidenciado en la Controversia 74/2005. Ello estableciendo en el texto de la Constitución Federal que a la revisión de situaciones excepcionales no les sea aplicable el principio de anualidad que rige para la revisión de la Cuenta Pública.

Desafortunadamente, esa problemática no se resolvió con la reforma de 2008.

Y es que a la revisión de situaciones excepcionales, meramente se las exceptuó del principio de posterioridad, no así del de anualidad. El párrafo correspondiente de la fracción I del artículo 79 constitucional simplemente dispuso:

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

de situaciones excepcionales (ex ante) el mismo tratamiento que a un caso ordinario de revisión de la Cuenta Pública (ex post), equivaldría a no cumplir con el propósito del Constituyente.

⁶⁸La SCJN expuso:

Ni la exposición de motivos ni los dictámenes de las Cámaras contienen ninguna expresión o fundamentación clara del procedimiento sobre situaciones extraordinarias del tercer párrafo de la fracción primera del artículo 79.

Asimismo, dijo:

No es posible de ningún modo derivar del texto de la Constitución Federal o de la Ley en que delega, ni del desarrollo del procedimiento de reforma constitucional, que el término “situaciones excepcionales” tenga relación alguna con la limitación al principio de anualidad establecido en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, cuya rigidez es clara de la falta de excepciones y de los condicionamientos y matizaciones establecidos en el artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

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; (El énfasis es nuestro).

Incluso la mención de que la revisión de situaciones excepcionales quedaba exceptuada del principio de posterioridad no era necesaria, pues referida como es a ejercicios en curso, tal aclaración resultaba irrelevante.

Lo verdaderamente delicado es que los obstáculos a la fiscalización revelados en la Controversia 74/2005 no fueron removidos, subsistiendo con las consecuencias que ello conlleva.

Más aún, ocurrió que en el texto de la reforma constitucional de 2008, se limitaron las atribuciones de la ASF en tratándose de la revisión las situaciones excepcionales.

Ello es así porque en esa reforma se estableció que la revisión de situaciones excepcionales procediera sólo en el caso de denuncias. Con eso se excluye la posibilidad de revisiones a los casos en que surja una presunción razonable de algún ilícito o irregularidad, por situaciones que la Cámara de Diputados, su Comisión de Vigilancia o la propia ASF detecten y estimen dé lugar a la investigación correspondiente, tal y como estaba consagrado en la LFSF (artículo 36), a saber:

Artículo 36.- *Para los efectos de lo previsto en el párrafo tercero de la fracción I, del artículo 79 constitucional, cuando se presenten denuncias debidamente fundadas o por otras circunstancias pueda suponerse el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, la Auditoría Superior de la Federación procederá a requerir a las entidades fiscalizadas, revisiones de conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas. El requerimiento deberá aportar indicios probatorios razonables, mediante los cuales se presuma que la irregularidad cometida ocasionó un daño al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.* (El énfasis es nuestro)

Más todavía, la reforma de 2008, en materia de la revisión de situaciones excepcionales, suprimió a la ASF la facultad para revisar los conceptos que estimare pertinentes.

Esa atribución, es de recordarlo, la tenía la ASF en la porción del artículo 79 constitucional que decía así, y que fue mutilado en la reforma de 2008:

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. (El énfasis es nuestro)

En ese contexto, ocurre que las atribuciones que le fueron concedidas a la ASF en 1999 para la revisión *ex ante*, fueron mermadas con la reforma de 2008. Por consiguiente, no solamente no se avanzó en el tema de la revisión de situaciones excepcionales, sino que se desanduvo.

En resumen, tal reforma -en materia de revisión de situaciones excepcionales-

deja a una ASF empequeñecida, con las secuelas que ello implica para la transparencia y rendición de cuentas.

3.4.10 Elevar a nivel constitucional lo establecido en la fracción VI de la otrora LFSF; asimismo, precisar la competencia de la ASF para revisar directamente los recursos federales del Ramo 33

En este punto es de comenzar por recordar que, en su exposición de motivos, la varias veces citada iniciativa presidencial de 7 junio de 2007, proponía elevar a nivel constitucional lo establecido en el artículo 2, fracción VI, de la LFSF.

A la par, planteaba precisar la competencia de la ASF para llevar a cabo la fiscalización directa de los recursos federales ejercidos por entidades federativas, municipios, órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, órganos autónomos y entidades paraestatales, así como por particulares o cuando fueran destinados a fideicomisos privados, fondos o instrumentos similares, que ejerzan recursos públicos.

Para ello, esbozaba reformar el párrafo segundo de la fracción I del artículo 79 constitucional para que quedara así:

También fiscalizará directamente los recursos federales que reciban, administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales y, en general, cualquier persona o fondo.

Tal propuesta distaba mucho de reproducir el contenido amplio de la fracción VI fracción del artículo 2 de la LFSF, ⁶⁹ la cual había sido reformada ante las resistencias que a la actuación de la ASF se habían opuesto, por las entidades fiscalizadas, con el argumento del secreto fiduciario o bancario.

En efecto, tales oposiciones se habían evidenciado desde años antes.

Un ejemplo, fue la controversia constitucional 26/99, interpuesta por la Cámara de Diputados en contra del titular del Poder Ejecutivo Federal, el 9 de septiembre de 1999, resuelta el 24 de agosto de 2000. ⁷⁰ En la resolución de esa controversia,

⁶⁹Conforme a la fracción VI del artículo 2 de la LFSF las atribuciones de revisión y fiscalización de la ASF comprendían la administración y ejercicio de toda clase de recursos federales, independientemente de quién los ejerciera -sin que tuviera importancia la naturaleza jurídica de la entidad o persona jurídica que los ejerciera- e inclusive sin que tuviera trascendencia, para ese efecto, el que la institución que los ejerciera tuviera o no personalidad jurídica, quedando incluidos los fideicomisos y fondos que administrasen y ejercieren recursos públicos federales.

⁷⁰En la controversia 26/99, fueron reclamados, entre otros actos, la omisión del Ejecutivo Federal de coadyuvar con la Cámara de Diputados, en los términos de los artículos Quinto y Séptimo Transitorios de la entonces Ley de Protección al Ahorro Bancario, para el efecto de que se instruyera a las autoridades que le eran jerárquicamente subordinadas de entregar al Señor Michael Mackey, por conducto del despacho Galaz, Gómez Morfin, Chavero y Yamazaki S.C., la información que se le requirió sobre operaciones fiduciarias realizadas por Banco Unión S.A., con motivo de las auditorías practicadas al FOBAPROA.

la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), emitió la tesis jurisprudencial 87/2000 con el siguiente rubro: *SECRETO FIDUCIARIO. CASO EN EL QUE NO ES OPONIBLE A LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES QUE POSEE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN RELACIÓN A REVISIÓN DE CUENTA PÚBLICA Y RECONOCIMIENTO DE DEUDA PÚBLICA*.⁷¹

No obstante, los entes fiscalizados continuaron oponiendo el sigilo fiduciario a la tarea fiscalizadora de la ASF.

De ahí que en las discusiones parlamentarias, diversos legisladores habían abordado la necesidad de reformas sobre el tema de los fideicomisos, para eliminar los obstáculos que a la fiscalización había ocasionado el secreto fiduciario.

De particular relevancia fue la iniciativa de la diputada Marcela Guerra Castillo, para reformar la fracción VI del artículo 2 de la entonces LFSF, a efecto de ampliar la definición de *entidades fiscalizadas*, para incluir a los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público a privado que administren recursos federales, cualquiera que sea el título por el que los hayan recibido.⁷²

Paralelamente, se presentaron otras iniciativas con el mismo propósito. Por ejemplo, la del diputado Jesús Martínez Álvarez, que propuso reformar al artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, en materia de secreto fiduciario para que en caso de tratarse de fideicomisos, en donde existieran recursos públicos, la Cámara de Diputados, a través de la ASF, pudiera solicitar tanto a las instituciones de crédito, como a la banca de desarrollo, toda la información que considere pertinente.⁷³

Pues bien, es el caso que la propuesta de la diputada Marcela Guerra Castillo culminó en la reforma a la fracción VI del artículo 2 de la LFSF, en el sentido propuesto por la legisladora, para quedar así:⁷⁴

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

VI. Entidades fiscalizadas: Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o

⁷¹*Vid.* la página 980, Tomo XII, agosto de 2000, Novena Época, en el Semanario Judicial de la Federación.

⁷²*Vid.*, la iniciativa que reforma la fracción VI del artículo 2º de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo de la diputada Marcela Guerra Castillo, del grupo parlamentario del PRI. Publicada en la Gaceta Parlamentaria, año VII número 1447, del 3 de marzo del 2004.

⁷³La iniciativa para reformar al artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, en materia de derecho fiduciario, presentada por el diputado Jesús Martínez Álvarez, el 28 de julio de 2004, publicada en la Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1447.

⁷⁴*Vid.*, el *DECRETO por el que se reforma la Ley de Fiscalización Superior de la Federación*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2005

moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales;

En complemento, el 6 de julio de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una adición al artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, en el tema que nos ocupa, para que el secreto bancario no le fuera oponible a la ASF en ejercicio de sus facultades de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública Federal y respecto a cuentas o contratos a través de los cuales se administren o ejerzan recursos públicos federales.

En su parte conducente, el citado precepto quedó así:

Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades:

VII. La Auditoría Superior de la Federación, en ejercicio de sus facultades de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública Federal y respecto a cuentas o contratos a través de los cuales se administren o ejerzan recursos públicos federales;

De lo anterior, resulta que con esas reformas se había avanzado en eliminar los obstáculos que en materia de secreto bancario y fiduciario.

No obstante, el paso siguiente podría ser elevar a rango constitucional la atribución de la ASF para fiscalizar los recursos federales que recibieran, captaren, manejen, custodiaren o ejercieran los fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier figura análoga, pública o privada.

De ahí lo pertinente de elevar a nivel constitucional lo establecido en el artículo 2, fracción VI, de la LFSF.

Por otro lado, bien sabido era que otra problemática que se había presentado a la ASF era la tocante a la fiscalización de los recursos del Ramo General 33.

Eso llegó al extremo de que el 8 de marzo de 2004, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, presentó la controversia constitucional 42/04 en contra del estado de Oaxaca -demandando al Congreso y al Gobernador de dicha entidad federativa-, por su oposición a permitir que se fiscalizaran los recursos del Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, ejercidos por la citada entidad federativa con cargo al Fondo de Infraestructura Estatal.⁷⁵

⁷⁵En esa controversia, la Cámara de Diputados y la ASF argumentaron, substancialmente, que la negativa de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Oaxaca a la fiscalización por parte de la ASF vulneraba, entre otros, los siguientes artículos: 40 y 41 de la Constitución Federal, al romper con la forma de estado federal consagrada en dichos preceptos por el Constituyente Originario; el artículo 74, fracciones II y IV, de la misma Ley Fundamental, al impedir que la Cámara de Diputados coordine y evalúe la actuación de la ASF, órgano en que se apoya para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública; el artículo 79 de la Carta Magna que delimita directamente las facultades que corresponden a la ASF, como un órgano con autonomía técnica y de gestión; que ese artículo 79, fracción I, párrafo segundo, faculta, expresamente, a la ASF para examinar el correcto ejercicio de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares; y el artículo 124 constitucional, porque son competencia de la Federación todas aquellas facultades que la Ley Fundamental le confiere expresamente.

En su resolución, la SCJN -el 8 de agosto de 2006- le dio la razón a la Cámara de Diputados y a la ASF, interpretando que de conformidad con el párrafo segundo de la fracción I del artículo 79 constitucional (en su texto derivado de la reforma de 1999), la ASF sí tenía facultades para examinar el correcto ejercicio de los recursos federales que ejercen las entidades federativas, los municipios y los particulares, pues se trataba de una atribución instituida en forma expresa por la Norma fundamental, y su cumplimiento no estaba sujeto a otras leyes de rango inferior, a las cuales sólo correspondía hacer operativa esa obligación, sin poder restarle eficacia y mucho menos contrariarla, conforme al elemental principio de supremacía constitucional.⁷⁶

Dicha resolución, de trascendencia en cuanto al alcance de las facultades de la ASF, fortaleció las atribuciones de esa entidad en su función de apoyar a la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública, eliminando las trabas que se le habían presentado por las autoridades locales que alegaban, con base en una apreciación incorrecta de la fracción III del artículo 46 de la LCF —ahora 49— que la ASF carecía de facultades para fiscalizar directamente los Fondos del Ramo 33.

No obstante, el paso siguiente podría elevar a rango constitucional la atribución de la ASF para fiscalizar directamente los recursos federales ejercidos por entes públicos no federales.

De ahí lo pertinente de establecer en la Constitución federal la competencia directa de la ASF para fiscalizar los recursos federales ejercidos por entidades federativas, municipios, órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, órganos autónomos y entidades paraestatales.

Es de destacar que en el proceso de la reforma de 2008 se mejoró grandemente la propuesta de la iniciativa presidencial.

En ese sentido, el texto del tercer párrafo del artículo 79 constitucional dispuso:

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.

Por su parte, los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Oaxaca replicaron, en esencia, que la ASF debía apegar sus funciones a lo ordenado por la fracción III del artículo 46, de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) -actualmente modificado, pero con su equivalente en el artículo 49 de la misma LCF-, según el cual el auditor superior de la Federación no tendría facultades para llevar a cabo ese tipo de verificaciones, sino que el que tendría facultades para auditar y fiscalizar la cuenta pública estatal únicamente sería el Congreso del Estado de Oaxaca.

⁷⁶La SCJN, en su sesión del 8 de agosto de 2006, resolvió, por unanimidad, que la ASF sí estaba facultada constitucionalmente para auditar a las entidades federativas en cuanto a los fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios conocido como “Ramo 33”.

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 duda tal reforma avanza en la transparencia y rendición de cuentas. Pero el escollo de fiscalizar los recursos federales que recibieran, captaren, manejen, custodiaren o ejercieran los fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier figura análoga, pública o privada, ya había sido librado con la modificación a la fracción VI del artículo 2 de la LFSF, realizada en 2005, así como con la transformación del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, efectuada en el año 2006. Asimismo, el obstáculo a la fiscalización de los recursos federales del Ramo 33 también había sido eliminado con la resolución de la controversia constitucional 42/04, en la que la SCJN, el 8 de agosto de 2006, por unanimidad, había determinado que la ASF sí estaba facultada constitucionalmente para auditar a las entidades federativas en cuanto a los fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

3.4.11 Deber de todas las entidades fiscalizadas de facilitar los auxilios e información que les requiera la ASF

Un aspecto en el que, sin duda, la reforma de 2008 fortaleció a la ASF fue el de prever que los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarían los auxilios que aquella 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, la robusteció al ordenar 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.

Es de recordar que ya la reforma constitucional de 1999 había establecido en el penúltimo párrafo del artículo 79 la regla que mandaba que los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarían los auxilios que requiriera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones. Pero omitía establecer sanciones para el caso de incumplimiento a esa obligación.

También es de acordarse que en la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los Artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por Georgina Trujillo Zentella y otros Senadores de la República, integrantes de la LIX Legislatura, se había propuesto adicionar un párrafo en la parte final de la fracción II del artículo 79 constitucional que señalara que los servidores públicos federales, locales y los particulares debían proporcionar la información y documentación que la ASF les solicite en el desarrollo de sus funciones, y que en caso de no hacerlo se harían acreedores a sanciones:

Los servidores públicos federales, locales y los particulares deberán proporcionar

la información y documentación que la entidad de fiscalización superior les solicite en el desarrollo de sus funciones y en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley.

Igualmente, es de tener presente que tal propuesta fue reiterada en la minuta proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que con fecha 22 de febrero de 2005, la Cámara de Senadores envió a la Cámara de Diputados.

Adjuntamente, es de considerar que la iniciativa de junio de 2007 propuso modificar un párrafo del artículo 79 constitucional, para que dijera que los servidores públicos y las personas que reciban, administren o ejerzan recursos públicos, facilitarían los auxilios que requiera la ASF para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harían acreedores a las sanciones que establezca la ley.

Empero, esa iniciativa omitía establecer la obligación a los entes fiscalizados a proporcionar a la ASF la información que ésta les requiriera y la sanción correspondiente en caso de no hacerlo.⁷⁷

A lo anterior, es de meditar que elevar a rango constitucional que se harían acreedores a las sanciones que estableciera la ley quienes no le facilitarían los auxilios que requiriera la ASF era un imperativo, ante la laguna en esa materia.

También es de cavilar que elevar a rango constitucional el deber de dar informes a la ASF y la sanción en caso de incumplimiento era una necesidad. Ello considerando que el Tribunal Pleno de la SCJN había establecido que la obligación de rendir informes de uno a otro Poder debía estar consignada en la Constitución, principio que resultaba de considerar los diversos de división de poderes y de autonomía de los mismos, establecidos en el artículo 49 de la Constitución Federal. En ese sentido, la SCJN había sostenido la tesis de rubro: *INFORMES ENTRE PODERES. SÓLO PROCEDEN CUANDO, DE MANERA EXPLÍCITA O IMPLÍCITA, ESTÉN CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCIÓN.*

Por lo tanto, resultaba indispensable establecer, a nivel constitucional, que tanto los servidores públicos federales y locales que recibieran o ejercieran recursos públicos federales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso o fondo, que recibiera o ejerciera recursos de la Federación, debían proporcionar la información y documentación que solicitare la ASF y, en caso de no proporcionarla, serían sancionados en los términos que establezca la ley.

Adicionalmente, era de advertir que la entonces LFSF establecía sanciones únicamente para el incumplimiento de requerimientos de información dentro del procedimiento para la revisión de las situaciones excepcionales, no así para el procedimiento genérico de revisión de la Cuenta Pública, lo que derivaba en que los requerimientos de la ASF, en este último supuesto, no tuvieran fuerza coactiva para su implementación.

De ahí la importancia de realizar las reformas pertinentes, las cuales finalmente quedaron plasmadas en el penúltimo párrafo del artículo 79 constitucional,

⁷⁷Raramente, la aludida iniciativa, aunque decía en su exposición de motivos que tal información debía proporcionarse a la ASF, no lo plasmaba en el texto de la reforma.

abarcando dos supuestos:

- El deber de los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas de facilitar los auxilios que requiera la ASF para el ejercicio de sus funciones, y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley; y
- La obligación de 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, de proporcionar la información y documentación que solicite la ASF, 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.

Ambas hipótesis, sin duda, vinieron a fortalecer las atribuciones de la ASF y, en consecuencia, las de la Cámara de Diputados en su control del gasto público federal.

3.4.12 Principios que rigen la función de fiscalización de la ASF

En este aspecto, es de comentar que la iniciativa presidencial, presentada por el Ejecutivo Federal ante la Comisión Permanente el 7 junio de 2007, propuso establecer que la función de fiscalización que ejerce la ASF se sujete a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad e imparcialidad.

Después, en el proceso de la reforma, las Comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados consideraron que las facultades de la ASF se fortalecían con base en los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad e imparcialidad en la fiscalización, haciéndola extensiva a los recursos federales que reciban, administren o ejerzan los estados, los municipios y el Distrito Federal, los particulares y cualquier fondo o fideicomiso que administre o ejerza recursos públicos. Asimismo, juzgaron pertinente añadir el principio de confiabilidad.⁷⁸

Finalmente, tales principios quedaron establecidos en el párrafo segundo del artículo 79 al siguiente tenor:

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

De la misma manera, para las entidades de fiscalización de las legislaturas de los estados, tales principios fueron incluidos en el artículo 116:

La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

⁷⁸Vid., el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2339-D, del miércoles 12 de septiembre de 2007.

De igual forma, para la función fiscalizadora de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa, en el artículo 122 constitucional, se dispuso:

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

A lo anterior, solo resta disertar que la introducción de tales principios no resulta apropiada en materia de revisión de situaciones excepcionales, las cuales deben excluirse tanto del principio de posterioridad como del de anualidad.

Empero, hoy se exceptúa a la revisión de situaciones excepcionales, solamente, del principio de posterioridad, no así del principio de anualidad.

3.4.13 Homologación de las funciones de fiscalización y revisión de cuentas públicas de las entidades federativas, con su equivalente en el nivel federal

En este punto, es de recordar que la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los Artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por Georgina Trujillo Zentella y otros Senadores de la República, integrantes de la LIX Legislatura, se planteó homologar los sistemas jurídicos de fiscalización federal y locales, en los artículos 116 y 122 de la Constitución, para superar una de las dificultades que se habían encontrado en la fiscalización superior de los recursos públicos derivada de la heterogeneidad de los esquemas de control presupuestal y de auditoría gubernamental que prevalecía entre el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales -incluida la del Distrito Federal- y de éstas entre sí.⁷⁹

También es de acordarse que en la minuta *proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que la Cámara de Senadores envió a la Cámara de Diputados el 22 de febrero de 2005, se estimó conveniente la referida homologación, sugiriendo que el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 116 quedara así:

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con 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 dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

⁷⁹Tal heterogeneidad -se dijo en la exposición de motivos de la iniciativa de referencia- se daba en el propio marco jurídico que determinaba la denominación del órgano para la rendición, revisión y dictamen de cuentas públicas (Órgano Superior de Fiscalización, Contaduría Mayor o Contaduría de Glosa); en el grado de autonomía (tiempo de permanencia en el cargo y las formas de designación o remoción del titular); en el presupuesto con el que cada órgano contaba para el ejercicio de sus funciones, así como en los criterios, metodologías, tiempos, alcances y principios de la propia fiscalización.

Asimismo, esa Minuta propuso que, para esos efectos, el inciso e) de la fracción V Base Primera del artículo 122 quedara así:

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

En relación con lo anterior, es de hacer notar que en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 11 de septiembre de 2007, dichas Comisiones declararon coincidir con la propuesta de modificación de los artículos 116 y 122 constitucionales, a fin de establecer en las legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal órganos estatales de fiscalización y hacer de aplicación general los principios rectores de la fiscalización en todas las entidades federativas, pues con ello dijeron:

se logrará homologar las funciones de fiscalización y revisión de cuentas públicas de las entidades federativas y del Distrito Federal, con su equivalente en el nivel federal, lo cual facilitaría a la Auditoría Superior de la Federación la revisión de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas en razón de que serían fiscalizados por los órganos de fiscalización locales bajo los mismos principios. Asimismo, se logrará, a nivel constitucional, la creación de órganos de fiscalización a nivel estatal.

Al respecto, dichas Comisiones introdujeron modificaciones a los artículos 116 y 122 constitucionales, para implantar las pautas sobre el nombramiento del titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas, el tiempo de duración del encargo y los requisitos para acceder al mismo.

De conformidad con esos cambios, las Comisiones en su dictamen propusieron que el artículo 116 constitucional quedara así:

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con 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 dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años

en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Algo similar se bosquejó para el artículo 122 constitucional.

En relación con lo anterior, es de hacer notar que por su parte en el correspondiente dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Hacienda y Crédito Público; de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores, dichas Comisiones manifestaron su completa coincidencia con su Colegisladora, en la modificación de los artículos 116 y 122 constitucionales, a fin de establecer en las legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal órganos estatales de fiscalización y hacer de aplicación general los principios rectores de la fiscalización en todas las entidades federativas.

En ese contexto, terminado el proceso de reforma constitucional, los artículos 116 y 122 constitucionales, vinieron a consagrar las reglas de homogeneidad de las funciones de fiscalización y revisión de cuentas públicas de las entidades federativas, con su equivalente en el nivel federal, para finalmente establecer que:

- **Las legislaturas de los estados y del Distrito Federal contarán con entidades estatales de fiscalización con 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 dispongan sus leyes;
- La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad, y
- El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años, y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Tal reforma armoniza las disposiciones en materia de fiscalización a nivel local con las respectivas en el nivel federal, respetando la autonomía de las entidades federativas, dejando que sean las propias entidades estatales quienes decidan, a través de sus legislaciones locales, las particularidades de dichos órganos y sus procedimientos. Además, deja en claro que en los estados como en el Distrito Federal, las entidades de fiscalización deben ser parte del Poder Legislativo, lo cual obliga a que en aquellas entidades federativas donde se habían establecido órganos de fiscalización constitucionalmente autónomos, separados de las legislaturas locales, se deba replantear el esquema para ajustarlo a lo que establece la Constitución Federal.

3.4.14 Evaluación sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos federales

Este punto está relacionado con el denominado *Sistema de Evaluación del Desempeño* (SED), cimentado en un método de presupuesto basado en resultados.

Tal SED, a su vez, está vinculado con la realización de auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas gubernamentales.

En relación con ese sistema, es de recordar que el 30 de julio de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declararon reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales, y que esa reforma tuvo la trascendencia de dar origen a la ASF -en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda- iniciando un nuevo sistema de revisión y fiscalización, aplicable a partir de la revisión de la Cuenta Pública del 2001, en el cual, entre sus novedades, se observa la facultad expresa a la ASF para verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

De ese modo, con base en esa reforma de 1999, a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2001, la ASF tiene el encargo de llevar a cabo 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 sus recursos de acuerdo con la normatividad y el propósito para el cual fueron asignados.

A lo anterior, es de recordar que en la reforma de 1999, la única instancia facultada a nivel constitucional (artículos 74 y 79 constitucionales) para realizar evaluaciones de desempeño de los programas y presupuesto de la administración pública federal, era la ASF.

Ahora bien, en 2008 cambia esa situación. Ello porque con la modificación del artículo 134 constitucional, otras instancias concurren a realizar evaluaciones de desempeño. Y es que dicho precepto vino a disponer que:

- Los resultados del ejercicio de los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior.
- La evaluación sobre el ejercicio de los recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se realizará por las instancias técnicas que establezcan las entidades federativas.

El precepto aclara: *Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.*

En ese contexto, resulta que, adicional a las evaluaciones de desempeño que lleva a cabo la ASF, muchas otras instancias están facultadas -por la Constitución Federal- para realizar esas evaluaciones.⁸⁰

A ello es de esperar que tales evaluaciones hayan de tomarse en cuenta

⁸⁰Como lo dejamos asentado líneas arriba, en el caso de la ASF, la misma reforma de 2008, dispuso que en la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo pueda emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, excluyendo la posibilidad de que emita acciones vinculatorias.

para la asignación de recursos públicos en los respectivos presupuestos.⁸¹ Asimismo, permitan conocer si el curso que sigue la ejecución de los programas gubernamentales es el adecuado.⁸²

3.4.15 Principios a los que deberán sujetarse los órganos de los tres órdenes de gobierno en la administración de los recursos económicos públicos

En este punto, es de recordar que la iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto -recibida del Ejecutivo Federal en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 20 de junio de 2007- propuso reformar el artículo 134 constitucional para prever que todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, en la administración y ejercicio de recursos públicos, debían observar principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez para lograr los objetivos a los que estén destinados.

También es de acordarse que en estudio y dictamen de dicha iniciativa, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, en relación con la propuesta de reforma del artículo 134 constitucional, consideraron que el ejercicio del gasto debía realizarse con aplicación de los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez, y que las entidades federativas y los municipios debían participar también en esa responsabilidad, extensiva a los tres órdenes de gobierno.⁸³ Esas Comisiones, igualmente, propusieron incluir como un principio rector, al que deberán sujetarse los órganos públicos en la administración de los recursos públicos, el de economía.

Por su parte, el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Hacienda y Crédito Público; de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores, coincidieron con su Colegisladora en la propuesta de reforma del artículo 134 constitucional, y resaltaron la necesidad de establecer principios que adecuen las actividades de gobierno a los requerimientos que la población demanda.

Terminado el proceso de reforma del artículo 134 constitucional, se estableció que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Tal reforma, palpablemente, constituye un avance en el fortalecimiento de la

⁸¹ *Vid.*, la exposición de motivos de la iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto, recibida del Ejecutivo Federal en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 20 de junio de 2007.

⁸² *Vid.*, la exposición de motivos del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, en su dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 11 de septiembre de 2007.

⁸³ *Ibid.*

transparencia y la rendición de cuentas.

Ello porque en el régimen anterior, simplemente se ordenaba que los recursos económicos de que dispusieran el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administraran con eficiencia, eficacia y honradez.

Actualmente, los recursos económicos de que dispongan los tres órdenes de gobierno se deben administrar no sólo con eficiencia, eficacia y honradez, sino también con economía y transparencia.

3.4.16 Glosas finales

Para terminar los comentarios de la reforma constitucional de gasto público de 2008, es de señalar que el *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en sus Transitorios, establece el régimen temporal de su aplicación.

Al respecto, ese Decreto:

1. En su artículo primero Transitorio indica la fecha de su entrada, a saber: el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en el transitorio tercero.

Puesto que tal Decreto fue publicado el 7 de mayo de 2008, resulta que su entrada en vigor ocurrió el 8 de ese mes y año, con la salvedad en él indicada.

2. En el segundo transitorio dispone 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 dicho 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.

En ese tenor, puesto que la entrada en vigor del mencionado Decreto aconteció el 8 de mayo de 2008, resulta que fue el 8 de mayo de 2009 cuando se cumplió la fecha en la que debieron estar aprobadas las leyes y reformas necesarias para dar cumplimiento al mismo.

3. En el Tercero Transitorio establece que 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.

En ese tenor, la fecha para la presentación de la Cuenta Pública es, a más tardar, el 30 de abril, siguiente a la terminación del ejercicio fiscal correspondiente.

Por lo que hace al IRRCP, la fecha para su entrega a la Cámara de Diputados es, a más tardar, el 20 de febrero del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública.

En lo que se refiere a la conclusión de la revisión de la Cuenta Pública, es de añadir que la Cámara de Diputados tiene un plazo que vence el 30 de septiembre del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública.

4. En el Cuarto Transitorio instaura el régimen aplicable a las Cuentas Públicas

anteriores a la de 2008, a saber:

- Para las Cuentas Públicas de los ejercicios fiscales 2002, 2003, 2004 y 2005, marca que la Cámara de Diputados, dentro de los 180 días naturales posteriores a la entrada en vigor del citado Decreto, deberá concluir su revisión.

Ahora bien, puesto que ese plazo venció el 6 de noviembre de 2008, resulta que a más tardar en esa fecha debió concluirse la revisión de las Cuentas 2002, 2003, 2004 y 2005.⁸⁴

Sin embargo, es de advertir que en sesión del 15 de abril de 2009, el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2002, fue reprobado en la Cámara de Diputados con 162 votos en pro, 174 en contra y 1 abstención.⁸⁵

A la par, es de señalar que en esa misma sesión fue reprobado el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2003, con 164 votos en pro y 179 en contra.⁸⁶

Esos dictámenes, reprobados, fueron devueltos a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Por lo demás, es de anotar que las Cuentas 2004 y 2005, a la fecha del presente estudio, se encuentran en estudio para dictamen en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

- Para las Cuentas Públicas de los ejercicios fiscales 2006 y 2007, estatuye que serán revisadas en los términos de las disposiciones aplicables antes de la entrada en vigor del citado Decreto.⁸⁷

Ello con las siguientes salvedades:

- a) Para la Cuenta 2006, la Cámara de Diputados deberá concluir su revisión durante el año 2008, y

⁸⁴Es de indicar que dentro de los diez primeros días del mes de junio siguiente al ejercicio fiscal correspondiente, ocurrió la entrega a Cámara de Diputados de las Cuentas 2002, 2003, 2004 y 2005. Asimismo, es de apuntar que a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de la presentación de cada una de esas Cuentas, se rindió el IRRCP a la Cámara de Diputados.

⁸⁵*Vid.*, el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2002. Publicado en la Gaceta Parlamentaria, número 2737-VI, del 15 de abril de 2009.

⁸⁶*Vid.*, el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2003. Publicado en la Gaceta Parlamentaria, número 2737-VI, del 15 de abril de 2009.

⁸⁷Es de recordar que en el régimen anterior, dentro de los diez primeros días del mes de junio siguiente al ejercicio fiscal correspondiente, se entregaba a la Cámara de Diputados la Cuenta Pública; asimismo, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, se entregaba a la Cámara de Diputados el IRRCP. En ese régimen, no se señalaba una fecha para que la Cámara de Diputados debiera concluir la revisión de la Cuenta Pública.

b) La Cuenta 2007 será presentada a más tardar el 15 de mayo de 2008. El **DYL-TO32C** informe del resultado de su revisión se rendirá el 15 de marzo de 2009. Su revisión deberá concluir en el año 2009.

Es de hacer notar que las Cuentas 2006 y 2007, a la fecha del presente estudio, se encontraban en proceso de dictamen en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

En último lugar, es de señalar que de acuerdo al mandato del Constituyente Permanente -plasmado en el artículo segundo transitorio del *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*- referente al deber del Congreso de la Unión de aprobar las leyes necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en dicho Decreto, el 30 de abril de 2009 el Congreso de la Unión aprobó el *DECRETO por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación* (LFRCF), el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009.⁸⁸ También es de anotar que a partir de la entrada en vigor de ese Decreto –lo cual ocurrió el 30 de mayo de 2009- quedó abrogada la LFSF, con sus reformas y adiciones, sin perjuicio de que los asuntos que se encuentren en trámite o en proceso en la ASF, al entrar en vigor la LFRCF, se sigan tramitando hasta su conclusión en términos de la referida LFSF.

⁸⁸En su artículo Cuarto Transitorio, el citado Decreto ordena que la ASF debe actualizar y, en su caso, publicar la normatividad que conforme a sus atribuciones deba expedir en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de la publicación del mismo.

Asimismo, el Sexto Transitorio manda que la ASF y la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados deben actualizar sus reglamentos interiores conforme a lo previsto en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en un plazo no mayor a 90 días contados a partir de la publicación del mencionado Decreto.

CONCLUSIONES

1. El auténtico soporte de la democracia es la confianza de la sociedad, fundada en la edificación de sistemas de rendición de cuentas y fiscalización superior de la actividad gubernamental.
2. En nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública del año anterior. Esa revisión la realiza a través de la ASF.
Tal revisión tiene significación jurídica y política, ya que en el orden constitucional otorga dicha facultad de revisar la Cuenta Pública 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.
4. En 1999 ocurrió una transformación constitucional que marca el inicio del régimen actual en materia de revisión de la Cuenta Pública. Tal reforma fortaleció la tarea de la Cámara de Diputados, pero no lo suficiente.
5. La experiencia de las controversias resueltas en los últimos años por la SCJN, en materia de revisión de la Cuenta Pública y fiscalización superior, son presupuesto de la pertinencia de realizar transformaciones de fondo para salvar los escollos en ellas patentizados, tanto para la Cámara de Diputados como para la ASF.
En esas controversias constitucionales, la SCJN ha establecido, de manera sucesiva y progresiva, diversas restricciones al ejercicio de las facultades de la Cámara de Diputados y de la ASF. Tales limitaciones hacen palpable la necesidad de reformas constitucionales y legales que perfeccionen las facultades de la Cámara de Diputados y de la ASF.
6. En mayo de 2008, se reformó la Constitución en materia de gasto público, avanzando en algunos aspectos de la transparencia y la rendición de cuentas, pero retrocedieron en otros.
7. Una de las regresiones de la reforma de 2008 fue limitar la competencia de la ASF a efecto de que no pueda emitir recomendaciones vinculatorias en la evaluación en el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas gubernamentales. Otro de los enormes inconvenientes fue que no excluyó del principio de anualidad a la revisión de situaciones excepcionales, dejando de remover ese obstáculo que, evidenciado por la Controversia constitucional 74/2005, se dejó indemne. Por consiguiente, la reforma constitucional de 2008 no logró un verdadero fortalecimiento de las facultades de la Cámara de Diputados y de la ASF, en la revisión y de la Cuenta Pública y la fiscalización superior, pues subsisten muchos de los obstáculos patentizados, varios de ellos, por controversias constitucionales en materia de gasto público resueltas por la SCJN.
8. Todo ordenamiento jurídico es susceptible de renovarse. De ahí la necesidad de perfeccionar las facultades de la Cámara de Diputados y de la ASF en la

revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, para que efectivamente se garantice que los recursos del pueblo mexicano son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía, eficiencia, eficacia y transparencia.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión).
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, Voto particular de la sentencia del Tribunal Pleno que resolvió la controversia constitucional 91/2003, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de actos realizados por el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la Auditoría Superior de la Federación, Lex, 3ª Época, Año VIII, diciembre de 2005, México, Distrito Federal.
- LICONA VITE, Cecilia, *Revisión de la Cuenta Pública Federal en México. Antecedentes, situación actual y perspectivas*. Publicada en la Revista *Quórum Legislativo*, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LIX Legislatura, Número 84, Enero. Marzo 2006, México, Distrito Federal.
- 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.
- 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 de Coordinación Fiscal.
- Ley de Instituciones de Crédito.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley de Petróleos Mexicanos.
- Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley Federal de Derechos.
- Ley Orgánica de la Financiera Rural.

OTRAS FUENTES

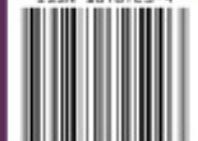
- Acervo jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México (octubre 1824-abril 2005), México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Constituyente francesa del 20 al 26 de agosto de 1789, aceptada por el Rey de Francia el 5 de octubre de 1789.
- Decreto de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977.
- Decreto por el que se reforma el párrafo sexto de la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1987.
- 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 de 30 de julio de 1999.
- Decreto por el que se aprueba el diverso mediante el cual se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2004.
- Decreto por el que se reforma la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2005.
- 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.
- 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, 14 de diciembre de 1998.
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 11 de septiembre de 2007.
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Hacienda y Crédito Público; de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores, proyecto de la minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 13 de septiembre de 2007.
- Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de

- decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2002. Publicado en la Gaceta Parlamentaria, número 2737-VI, del 15 de abril de 2009.
- Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2003. Publicado en la Gaceta Parlamentaria, número 2737-VI, del 15 de abril de 2009.
 - Diario de los Debates del 6 de octubre de 1977.
 - Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo del diputado Raúl José Mejía González, del Grupo Parlamentario del PRI, de la LIX Legislatura.
 - Iniciativa que reforma los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer la ASF de la Cámara de Diputados, presentada por el diputado Alberto Amador Leal, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Cámara de Diputados del jueves 24 de octubre de 2002 .
 - Iniciativa con proyecto de decreto que deroga el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los artículos 8, 17, 18 Y 30 de la LFSF, para fortalecer y consolidar la ASF de la Cámara de Diputados, presentada por el Diputado Víctor Roberto Infante González, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Cámara de Diputados del 24 de octubre de 2002.
 - Iniciativa que reforma la fracción VI del artículo 2º de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo de la diputada Marcela Guerra Castillo, del grupo parlamentario del PRI. Publicada en la Gaceta Parlamentaria, año VII número 1447, del 3 de marzo del 2004.
 - Iniciativa para reformar al artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, en materia de derecho fiduciario, presentada por el diputado Jesús Martínez Álvarez, el 28 de julio de 2004.
 - Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, con objeto de anticipar las fechas de entrega de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Informe de Resultados de su revisión y fiscalización, así como eliminar el informe de avance de gestión financiera, a cargo del diputado Salvador Sánchez Vázquez, del Grupo Parlamentario del PRI, presentada en la sesión de la Cámara de Diputados del 21 de octubre de 2004.
 - Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 74, 79,110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Senadora Georgina Trujillo Zentella y otros senadores de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, el 27 de abril de 2004, en la Cámara de Senadores.
 - Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de decretar como órgano constitucional autónomo la entidad de fiscalización superior de la Federación, a cargo del diputado Rafael Sánchez Pérez, del Grupo Parlamentario del PAN. Publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1983-II, del 6 de abril de 2006.
 - Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes de Fiscalización Superior de la Federación. de Coordinación Fiscal. y de Instituciones de Crédito. a cargo del

diputado Obdulio Ávila Mayo, del Grupo Parlamentario del PAN. Publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2197-I, del 20 de febrero de 2007.

- Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto, recibida del Ejecutivo Federal en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 20 de junio de 2007.
- 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.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 18 de diciembre de 1978.
- Mensaje del C.P.C. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación, en la ceremonia del 183 aniversario de la fiscalización superior en México, Ciudad de México, 16 de noviembre de 2007.
- Minuta proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que con fecha 22 de febrero de 2005, la Cámara de Senadores envió a la Cámara de Diputados.
- Proyecto de Declaratoria de reforma constitucional en materia de gasto público, publicado en la Gaceta Parlamentaria, año XI, número 2449, del 20 de febrero de 2008.
- Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 980.
- Versión estenográfica del jueves 13 de septiembre de 2007, de la sesión de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LX Legislatura.

ISSN 1870725-4



Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
Av. Congreso de la Unión, 66; Col. El Parque. C.P. 15960 México, D.F.
Edificio I, Nivel 2. Tel. 5036-0000 ext. 58140
www.diputados.gob.mx
cedip@congreso.gob.mx