

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE FISCALIZACIÓN
SUPERIOR EN MÉXICO.

Alejandro Romero Gudiño.¹

Hacer una historiografía no es cosa sencilla, pero dado que es un camino recorrido, ofrece menos riesgos al relator. En cambio, anticipar el futuro con base en las experiencias, siempre resulta más delicado. Aquí intentaremos ambas cosas. Por una parte recordar al lector algunos puntos centrales de la evolución histórica de las instituciones de fiscalización superior del México independiente, pero también apuntar cómo, en las transformaciones jurídico-institucionales más recientes, e incluso inacabadas, es posible proponer un salto cualitativo a un sistema de fiscalización que deje de ser reactivo, circunscrito a la persecución de los malos comportamientos y pase a funcionar como instrumento prospectivo que contribuya a un mejor diseño y administración de las finanzas públicas.

La cronología de las transformaciones que ha tenido el marco legal e institucional para la fiscalización superior y la rendición de cuentas, manifiesta la edificación paso a paso de un sistema democrático y moderno de control del poder, lo cual no significa que este sea un camino lineal y progresivo, sino que puede reconocerse como progresivo en lo esencial aunque no exento de tropiezos y una permanente carrera para mantenerse al día respecto de la dinámica social, política y económica de nuestro país.

De manera sinóptica se ofrece la posibilidad de consultar las gráficas 1, 2, 3 y 4, en las que se pueden detallar los acontecimientos determinantes por lo que toca a la creación o reforma de las instituciones de fiscalización superior. Nos auxiliamos de una analogía en la que las distancias entre los puntos denotan la extensión de los años entre cada acontecimiento.

¹ Es egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuenta con el Certificado Profesional en Contabilidad y Auditoría Gubernamental, en el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, la Especialidad en Teoría y Práctica de la Rendición de Cuentas, Auditoría y Fiscalización Superior, con Mención Honorífica, en el Instituto Nacional de Administración Pública. Obtuvo el Doctorado en Derecho, con la distinción *Summa Cum Laude*, en la Universidad Panamericana. Ejerce la docencia en los posgrados y pertenece a los claustros doctorales de las Universidades Anáhuac, México Norte, Panamericana y del Instituto Nacional de Administración Pública. Es autor del Libro “Innovación Judicial”, publicado por la Editorial Porrúa y la Universidad Panamericana. Entre sus cargos destacan: Subcontralor de Asuntos Jurídicos en la Contraloría General del IFE. *Actualmente es el Titular de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, electo por el Pleno de la LXI Legislatura para el período 2011-2015, y con prórroga de Nombramiento para el período 2015-2019, votado por el Pleno de la LXII Legislatura.* Elaboración, mayo 2015.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

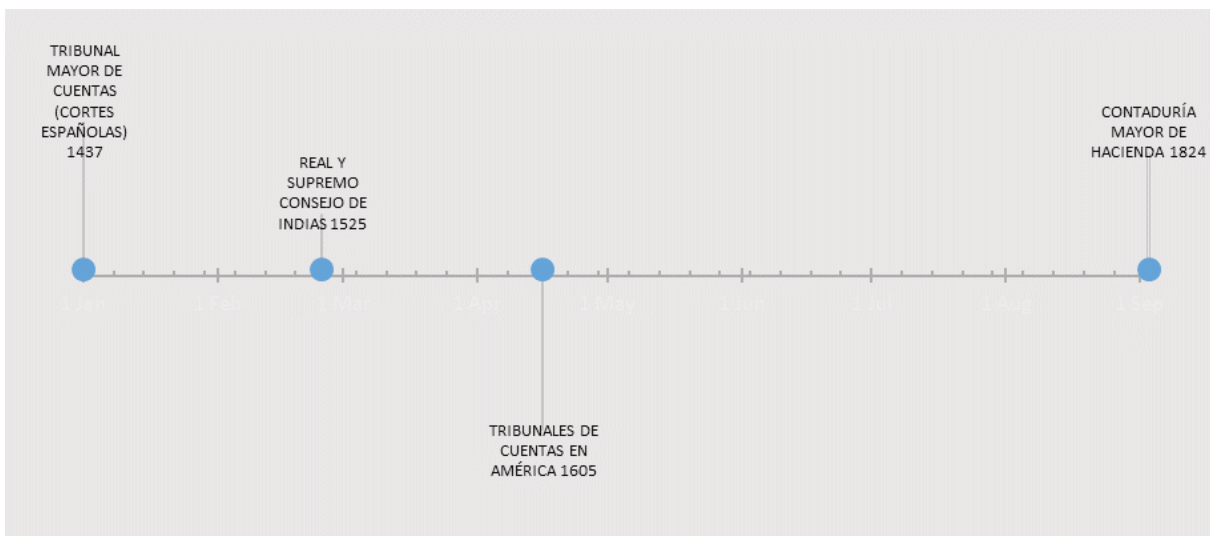
Las gráficas nos permiten identificar visualmente periodos de permanencia, así como periodos de cambios acelerados, propios de las épocas que ha atravesado nuestro país en su transformación, en los que las entidades de fiscalización sufrieron constantes sobresaltos. En esa perspectiva histórica es notorio que vivimos una nueva época de cambios acelerados, de diseños provisionales que son sustituidos a un ritmo acelerado. Para apreciar el ritmo de estos cambios, si hiciéramos una comparación de la historia de la fiscalización superior del México independiente con la de un año natural, tendríamos que la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda en 1824 equivale al 1 de enero, mientras que la Constitución Política de 1857 acaece el 5 de marzo. La primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1896) la tenemos el 21 de mayo. Entre el 17 de junio y el 9 de agosto se dan las transformaciones del periodo revolucionario, esto es la creación de la Dirección de Contabilidad de Glosa de la SHCP y la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1910 y 1936 respectivamente).

No veríamos nada nuevo hasta la creación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (1976) que corresponde al 24 de octubre y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982), que sería el 5 de noviembre.

Entre los días 9 y 28 de diciembre se dan los cambios constitucionales que permiten el origen a la Auditoría Superior de la Federación y las Leyes de Fiscalización Superior de la Federación (2000) y de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009). Finalmente, el 31 de diciembre se está discutiendo la reforma en materia anticorrupción, del año 2015.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

GRÁFICA 1
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA FISCALIZACIÓN
SUPERIOR EN MÉXICO
DOMINIO ESPAÑOL.



Desde luego, el proceso de transformación no se entiende sin poner en contexto las reformas, dado que el sistema en cuestión es una respuesta a necesidades emergentes de la evolución del Estado y de la sociedad. Los periodos de estabilidad, las coyunturas de cambio y los procesos de acelerada turbulencia son reflejo de semejantes condiciones en la estructura política y administrativa del país. Veremos a continuación y sólo de manera somera, cinco periodos históricos en la evolución de la fiscalización superior en México:

1. COLONIA.

El control de la hacienda real comparte un elemento común con la actual democracia republicana, a saber, que existe un propietario o alguien con derecho respecto de un patrimonio, ante el cual se tiene que rendir cuenta del uso que realicen otros, ya sean administradores, gestores o mandatarios. Empero, el control de la hacienda real responde a un principio enteramente distinto al que encontramos en la democracia republicana, ya que, será el monarca el titular del derecho y ante él es ante quien deberán, tanto súbditos como funcionarios de la hacienda rendir cuentas. En específico, se le rinde cuentas del pago, recolección y entrega de los tributos correspondientes. De

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

ahí que la Contaduría Mayor de Hacienda es, ante todo, un mecanismo de recaudación fiscal y no de control del ejercicio de los recursos.

En el siglo XV, España encara un hito histórico, en primer lugar, aparece como estado unitario, toda vez que con anterioridad a la reconquista y los esponsales de los reyes católicos, prevalecían reinos divididos y monarquías desorganizadas; por otro lado, con el descubrimiento de América viene aparejada la disposición de nuevas riquezas que formarán parte, mediante el denominado Quinto Real, de la hacienda de la corona.

No es de extrañar que nuevas oportunidades y pingües ganancias propulsen el motor de la ventaja, el latrocinio y la corrupción entre numerosos “buscones” o “pícaros” y por ello, que se busque cortar el paso a sus pretensiones mediante tribunales de cuentas y oidores, destinados a la protección de los derechos tanto de los súbditos como del monarca.

Con anterioridad al descubrimiento de América se estableció un mecanismo de control de las arcas reales. En 1437 y 1442, Juan II de Castilla creó la Contaduría Mayor de Cuentas, que sería reorganizada por el Emperador Carlos V en 1554.

Con la extensión de un dilatado imperio, la recaudación era un asunto complicado y por ello se estableció un mecanismo que consistía, según nos expone Solares² en que:

La Contaduría Mayor de Hacienda asignaba a cada circunscripción territorial las contribuciones que eran objeto de repartimiento y acordaba el medio más adecuado para hacer efectivas las cantidades asignadas. Dados los gastos que ocasionaba la percepción de las rentas, se optaba por el encabezamiento y, en mayor medida, por el arrendamiento. En el primer caso, la corona subrogaba temporalmente sus derechos fiscales al reino, por conducto de sus representantes en las Cortes, a cambio de una aportación fija. En el segundo, las rentas se subastaban al mejor postor, con la misma condición.

El Consejo Supremo de Hacienda como tribunal supremo es establecido por el rey Carlos I en 1523. En el caso de la Nueva España, el control del tributo se remonta al año 1524, es decir, apenas 3 años después de la conquista. Previamente Hernán Cortés había establecido recaudadores del Quinto Real y, ese año, se funda además un Tribunal Mayor de Cuentas. Este sistema goza de tanta estabilidad como puede darle una prolongada colonia que se extiende en América por aproximadamente trescientos años. Es así, que durante este periodo solo se puede dar cuenta de algunas reformas en

² Solares, Manuel, *Op. Cit.* p. 2.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

la composición y la precisión de sus atribuciones y poderes de la Contaduría Mayor, especialmente en el año 1593 con las Ordenanzas del Pardo de Felipe II. En 1602 el Consejo Supremo de Hacienda se fundió con la Contaduría Mayor de Hacienda y adquiere una estructura colegiada que conserva hasta la fecha.

2. INDEPENDENCIA Y FORMACIÓN DE LA REPÚBLICA.

El artículo 131-XVI de la Constitución de Cádiz (1812) contemplaba la facultades de las Cortes para examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos. En la misma línea se pronunciaba el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (1814), que en su artículo 114 fijaba la atribución para que el Supremo Congreso Legislativo examinara y aprobara las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública.

En la época de la Independencia, una de las primeras y más urgentes necesidades consiste en asegurar la tributación al nuevo Estado Mexicano, por lo que se mantiene la lógica que amparaba al viejo sistema y se renueva la Contaduría Mayor de Hacienda. En la Constitución de 1824, el artículo 50 señalaba que era una facultad exclusiva del Congreso General: “Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.”

Asimismo, en el artículo 161, fracción VIII señalaba como obligación de los estados “remitir anualmente a cada una de las Cámaras del Congreso General, nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, del estado en que se hallen los ramos de industria agrícola, mercantil y fabril.”

El siglo XIX puede resumirse como un arduo proceso por afirmar el poder y soberanía del Estado Mexicano, entre otros motivos, por la estructura fiscal sumamente débil y deficitaria, que dependía en buena medida de empréstitos extranjeros y que, por ello, debía asegurar por todos los medios la captación de los tributos de la sociedad.

Solares³ expone pormenorizadamente las vicisitudes del temprano gobierno mexicano que fluctúa entre la definición centralista y la federalista y que no termina por acomodarse al modelo europeo o al norteamericano. Es por ello que durante la primera mitad del siglo XIX se adelanta y se da marcha atrás, en repetidas ocasiones, en lo que respecta a la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda o el Tribunal Mayor de Cuentas. En todo

³ *Ídem.*

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

caso, desde aquella fecha se tenía a la Cámara de Diputados como receptora de las cuentas del ejecutivo, aunque las dimensiones de la administración pública eran muy reducidas en aquella época.

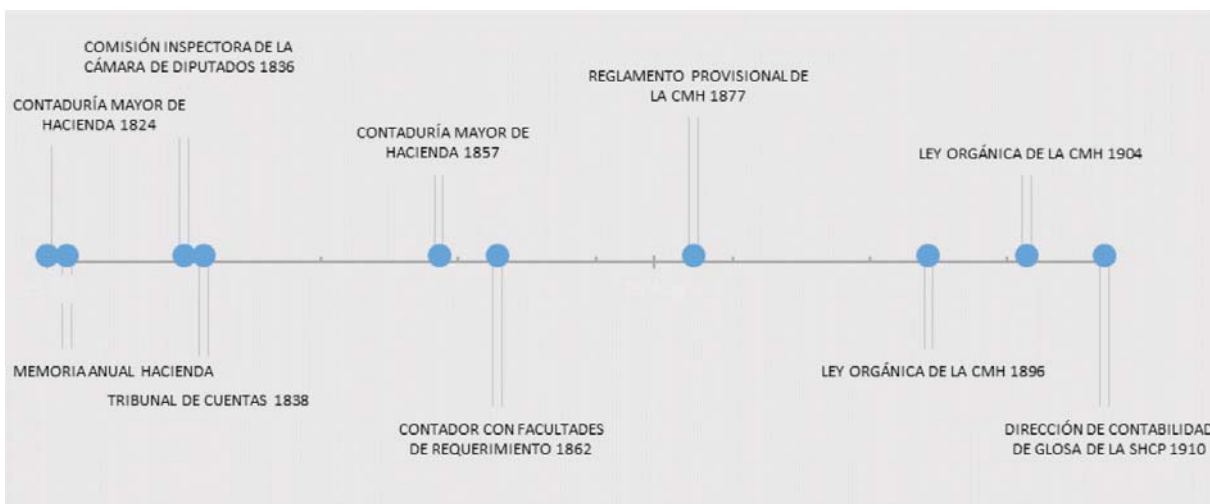
Una gradual estabilización ocurre a partir de la Constitución Federalista de 1857, que consagra lo que puede ser visto como el auténtico surgimiento del Estado Mexicano con las Leyes de Reforma. Aquí, una vez delineada la forma de gobierno y el perfil de la administración pública, también se determinan las características del sistema de fiscalización; a saber: la creación de nueva cuenta de la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados de conformidad a la resolución de 1826. La Constitución de 1857 otorgaba a la Cámara de Diputados, en su artículo 68, el “examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el ejecutivo”.

Sin embargo, menos de un año pasó antes de que se derogara la Constitución y comenzara el proceso denominado Plan de Tacubaya, de cuño conservador. Durante 10 años el funcionamiento de la Contaduría estuvo anulado de facto, el volumen del crédito contratado, la escasez de ingresos (que dependían de nuevos empréstitos extranjeros) y la inestabilidad política, orillaron a la moratoria de pagos y a incidentes de intervención como la llamada Guerra de los Pasteles y, sobre todo, a la Intervención Francesa.

Durante este período la prioridad de la Contaduría era recuperar el pago de adeudos a la hacienda pública y seleccionar aquellos compromisos del Estado que serían pagados a diferentes acreedores, tanto internos como externos. El año 1836, el Estado centralista emanado de “Las Siete Leyes” no modificó la Contaduría Mayor de Hacienda. Para 1838 la Contaduría se integró al Tribunal de Cuentas.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

GRÁFICA 2
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA FISCALIZACIÓN
SUPERIOR EN MÉXICO
INDEPENDENCIA, REFORMA Y PORFIRIATO.



3. REFORMA Y PORFIRIATO.

De importancia es el decreto del 18 de noviembre de 1873, conforme al cual el Congreso fijó 21 características que debía cumplir el informe anual de la cuenta de la Federación en su componente de ingresos y egresos.⁴ Un año después se reformó la Constitución para dar a la Cámara de Diputados la facultad de “vigilar por medio de una comisión inspectora en su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor” (Artículo 72, apartado A. fracción III).

Posteriormente, como es bien sabido, con el advenimiento del porfiriato, se da un salto cualitativo en la administración e institucionalización del país. Los años 1894 y 1895 fueron los primeros en que las finanzas públicas fueron superavitarias y, por lo tanto, el énfasis de la Contaduría Mayor tenía que adaptarse a las nuevas realidades del país. Con una Hacienda dirigida racionalmente, con una mayor fuente de ingresos, timbres, gravámenes, impuestos, etcétera. En 1895 se emite el Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda, donde se define como función básica de la misma “glosar la cuenta del tesoro federal”.

⁴ Solares, *Op. Cit.* pp. 56-57. Ver también Pallares, Jacinto, *Curso completo de Derecho Mexicano*. I. Paz, México, 1901, p. 659.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

4. REVOLUCIÓN Y POSTREVOLUCIÓN.

La etapa postrevolucionaria atestigua dos importantes precedentes. Para el Congreso Constituyente de 1916 era incuestionable el derecho y el deber del Poder Legislativo de inspeccionar la marcha de todos los actos del Gobierno y en la redacción de la Constitución de 1917, el artículo 65 mandataba “que el Congreso se reunirá el día primero 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.

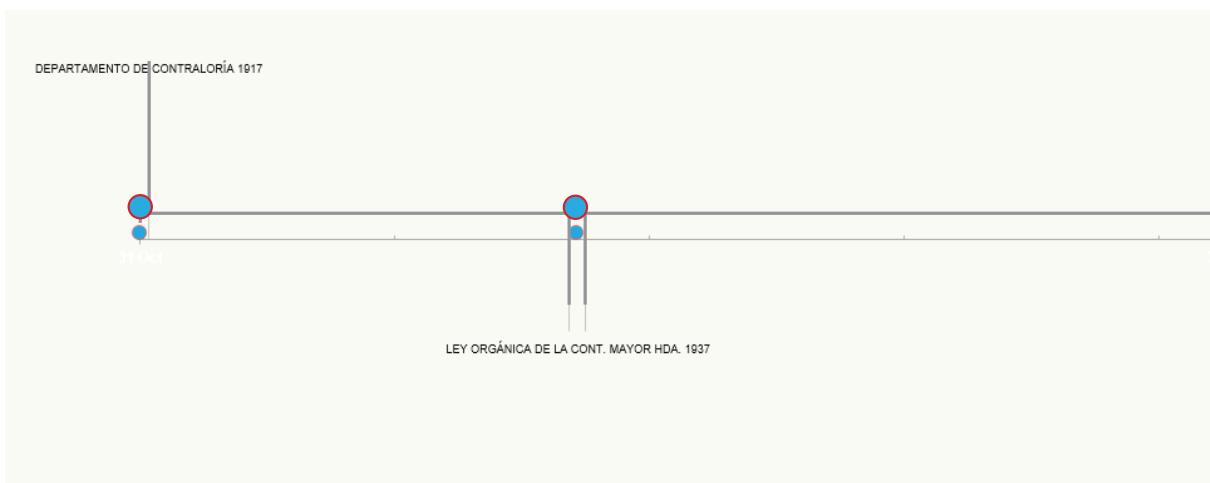
La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, emitida en 1937, acorde con la centralización del poder que caracterizó la etapa de pacificación posrevolucionaria, se concentraba en la organización interna de la Contaduría Mayor y de las características que debería reunir el titular de dicho órgano, concentrándose, por tanto en aspectos de carácter orgánico.

En esta ley se eliminó la capacidad que tenía la Contaduría para consignar directamente ante un juez a los empleados que tuvieran responsabilidad criminal o pecuniaria como existía desde 1896. En su lugar se establecía que debía “poner en conocimiento de la Cámara de Diputados a través de su comisión inspectora”.

De mayor proyección fue la reforma de los años 1977-1978; se reformó la constitución el 6 de diciembre de 1977 para incluir entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados (artículo 74): “Vigilar por medios de una Comisión en su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor”. El 29 de diciembre del año 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que refundó ese órgano de fiscalización superior. Permaneció su carácter esencial como órgano técnico destinado a la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal y su ejercicio estaría bajo el control de la comisión de Vigilancia designada por la Cámara de Diputados, como establece en su artículo 1°.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

GRÁFICA 3
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA FISCALIZACIÓN
SUPERIOR EN MÉXICO
POSTREVOLUCIÓN.



Conforme al artículo 3º de dicha ley se revisaría si el ingreso y el gasto público eran acordes con las leyes y el presupuesto aprobados a tal efecto, también estableció que se atendería a la aplicación del gasto de manera eficiente. Los ciclos para la revisión le fijaban que se debía rendir a la Comisión de presupuesto y cuenta de la Cámara un informe previo dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguientes a la presentación de la cuenta pública; así como entregar el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública del gobierno federal los primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Se contemplaba asimismo, fiscalizar los subsidios concedidos por el gobierno federal a los estados, organismos paraestatales y municipios, entre otros. Hay que destacar que desde aquella época se contemplaba ya la necesidad de establecer coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto a fin de uniformar normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad, así como normas de auditoría gubernamentales.

En la mencionada Ley, se contemplaba una amplia gama de instrumentos de auditoría que permitirían abarcar cualquier actividad de los organismos públicos, toda vez que la Contaduría Mayor manejaba tanto un enfoque de regularidad como uno operacional.⁵

Por último, la Contaduría Mayor disponía de un mecanismo para la evaluación gubernamental con un carácter histórico, buscaba entender el origen, transformaciones y resultados de cada organismo evaluado.

⁵ Cfr. Solares, *Op. Cit.* pp. 192-194.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Las reformas constitucionales de los años 1977 y 1987 al artículo 74 Constitucional establecen que el Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto para el año siguiente. En la reforma de 1977 se fijó como límite el último día de noviembre para tal efecto y, en la reforma de 1987 se anticipó al día 15 del mismo mes o cuando el Presidente inicie su encargo, el 15 de diciembre.

En cuanto a la materia sustantiva de la fiscalización superior, en la reforma del año 1977, la fracción IV del artículo 74 fijaba un plazo para la entrega de la cuenta pública del año anterior, que sería dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sin embargo, para el año 1987 se reformó dicha fracción para especificar que la entrega no se haría a la Comisión Permanente, sino a la Cámara de Diputados, lo cual es consecuente con el hecho de que se trata de una facultad exclusiva de esta última, la revisión de la cuenta pública, misma que se instrumentaría con la ayuda de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En noviembre de 1995, el Titular del Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que planteaba cambios sustanciales al modelo de fiscalización. Ella planteaba examinar y reorganizar el sistema de control y evaluación en el país, para lo cual se proponía sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda y crear una auditoría superior de la Federación, como órgano de la Cámara de Diputados de carácter técnico, imparcial y con plena autonomía de gestión.

————— Tomo I —————
 La Economía y las Finanzas Públicas

TABLA 1
 REFORMAS AL ARTÍCULO 74 CONSTITUCIONAL.

25 de octubre de 1993	30 de julio de 1999	30 de julio de 2004	07 mayo 2008	10 febrero 2014
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.	II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la Ley.			
III. Derogada				
IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.	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.	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.		
Plazo para la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y propuesta de presupuesto para el año siguiente: 15 de noviembre.	...		8 de septiembre. La Cámara de Diputados deberá aprobar el presupuesto de egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.	... Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la [...] a más tardar el día 15 del mes de noviembre. (Entrará en vigor en 2018)

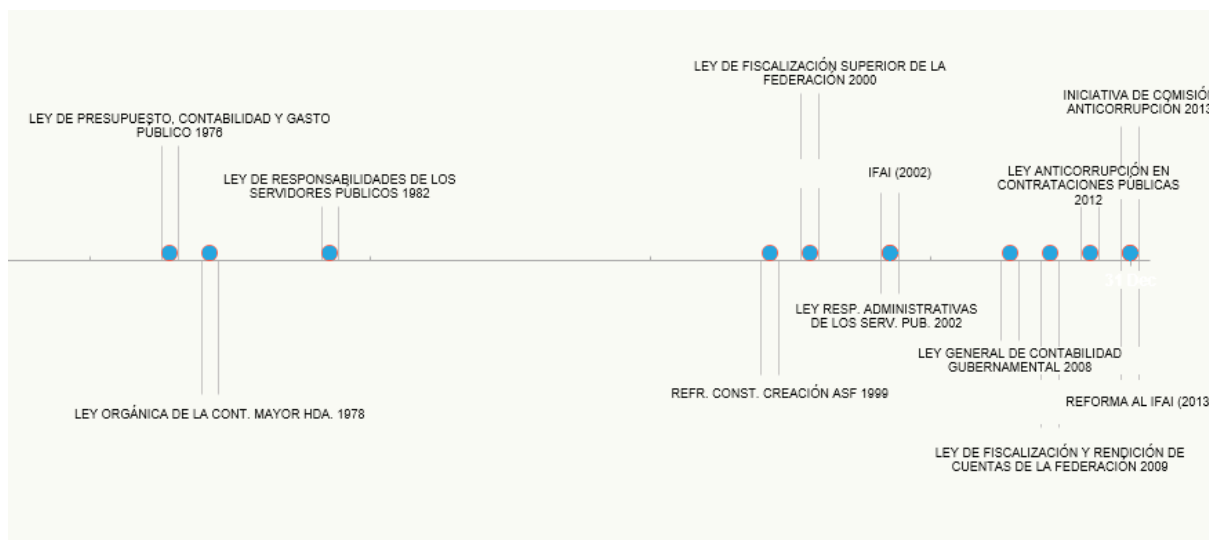
Fuente: Elaboración propia con base en Mora-Donatto, Cecilia, “La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación” *Op. Cit.* pp. 658-659.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Estos cambios no ocurren sin un contexto que los explique, son resultado de la mayor diversidad política del país y el debilitamiento del sistema de partido hegemónico. Una más diversa representación en las Cámaras implicó una mayor criticidad y evaluación política de la actuación del gobierno y desemboca en el año 1997 con la pérdida de la mayoría absoluta por parte de un mismo partido. A partir de ese año observamos un desarrollo acelerado de las acciones de fiscalización superior; un diputado, perteneciente a un partido distinto al del titular del ejecutivo, preside la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

5. ALTERNANCIA O TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA.

GRÁFICA 4
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA FISCALIZACIÓN
SUPERIOR EN MÉXICO ALTERNANCIA.



En una valoración histórica no puede pasarse por alto un movimiento de influjo mutuo. No se podría entender la denominada transición a la democracia en México si no fuera gracias a un robustecimiento de la función de control gubernamental y de mayor compromiso con la rendición de cuentas. Propiamente dicho se trata de una alternancia electoral, en la cual podemos identificar varios hitos que no corresponden a un “antes y un después”, sino más bien como a oleadas que han ido progresivamente reformando las características institucionales de nuestro país, poniéndolas a tono con las tendencias internacionales en materia de fiscalización, control y gobernanza.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

En primer lugar, el 30 de julio de 1999 se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de crear la entidad de fiscalización superior de la federación.

Mediante la Ley de Fiscalización Superior de la Federación del 29 de diciembre de 2000, arrancó esta etapa nueva, señalada por la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda. Asimismo, en la Cámara de Diputados se creó la Unidad de Evaluación y Control como órgano técnico al servicio de la Comisión de Vigilancia.

Por lo que toca a la Comisión de Vigilancia, ésta fue un órgano legislativo establecido por la constitución desde 1917 hasta 1999. En este año, pasó a ser regulado por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como por el artículo 40, numeral 4, de la Ley Orgánica del Congreso General.

La nueva Ley estableció la autonomía técnica y de gestión de la ASF “para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones”. También se fijaron como sujetos de la fiscalización, a los poderes de la Unión, los entes públicos federales, incluso aquellos que tienen el carácter de autónomos, así como a los estados y municipios, personas físicas y morales que ejerzan recursos públicos federales.

La fiscalización comprende la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y, en general, de todos los recursos públicos que utilizan, a fin de verificar que dicha gestión se ajuste a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como al cumplimiento de los programas señalados.

Manteniendo el principio de posterioridad, la citada Ley estableció un ciclo de fiscalización tal que la cuenta pública del año anterior tendría que ser presentada por el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados los diez primeros días del mes de junio.

También se contemplaba en el ordenamiento que los poderes de la Unión y los entes públicos federales entregarían a la Cámara un “Informe de avance de la gestión financiera” sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados.

Se estableció también, completando el ciclo de fiscalización, la entrega de un “Informe de resultados” a presentarse a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que la Cámara reciba la Cuenta Pública.

Posteriormente se reformó la Ley, permitiendo que fuera la Auditoría quien determinara directamente los daños y perjuicios por la afectación a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes federales y fincar directamente a los responsables las

————— Tomo I ————— La Economía y las Finanzas Públicas

indemnizaciones y las sanciones pecuniarias correspondientes (Art. 35 de la Ley), con un carácter resarcitorio, a diferencia de la responsabilidad administrativa que pueden determinar los órganos de control interno.

Todavía en esta etapa se verían importantes cambios al marco constitucional. El 7 de mayo de 2008 se reformaron los artículos 73, 74, 79, 122, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de mejorar la calidad del gasto público y fortalecer la fiscalización superior en México. Por una parte se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de contabilidad gubernamental, lo que dio pie a un Sistema de Contabilidad Gubernamental⁶ y, con ello, se establecieron principios para la fiscalización en los estados y el Distrito Federal. Se planteó establecer que todo aquél que ejerciera recursos públicos federales observara los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez. Para avanzar hacia la conformación de un sistema nacional de fiscalización fue fundamental que se facultara al Congreso de la Unión para legislar en materia de contabilidad gubernamental, que se establecieran los principios de la fiscalización para las entidades federativa, que se obligara a las entidades fiscalizadas a llevar control y registro contable, patrimonial y presupuestario, que se mandatará a las legislaturas de las entidades federativas contar con entidades estatales de fiscalización dotadas de autonomía técnica y de gestión.

La iniciativa puso énfasis en que el gasto de los estados y municipios de la federación fuera evaluado, en cuanto a los resultados obtenidos, al igual que los demás recursos federales. Además enfatizaba que los recursos federales destinados a las entidades federativas y los municipios representaban un alto porcentaje del presupuesto del gasto programable, por lo que se determinó que los entes fiscalizados llevaran un control y registro contable patrimonial, además del presupuestario.

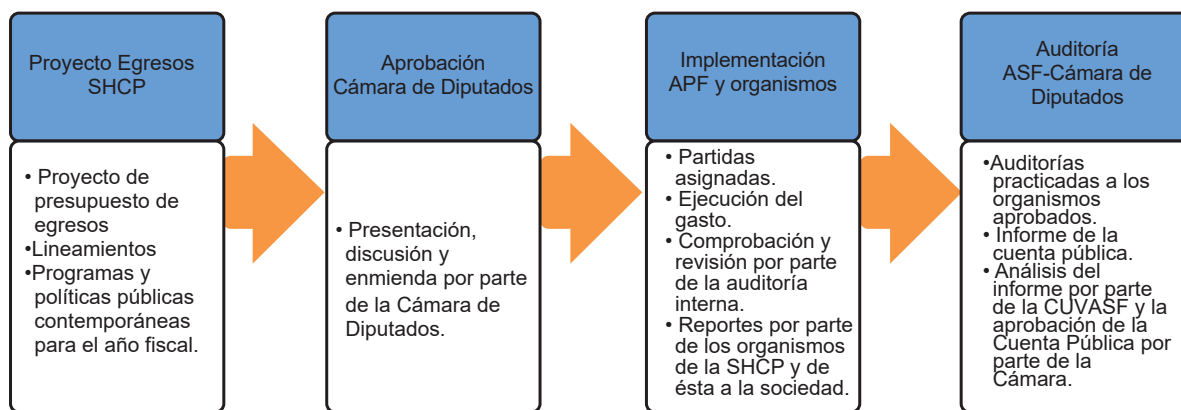
En este conjunto de reformas se ajustaron los tiempos del ciclo de fiscalización. Así, fue importante para el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados que se redujera el tiempo de entrega y revisión de la Cuenta Pública; y que el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública fuera sometido a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados y tenga el carácter de público. En concreto, la presentación del Informe quedó para el 30 de abril del año siguiente, así como la entrega del “Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior” que rinde la ASF para el 20 de febrero del año posterior a la recepción. El dictamen del pleno de la Cámara de Diputados sobre la revisión y contenido de la cuenta pública debería darse en un plazo que vence el 31 de octubre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública (véase la Gráfica 5).

⁶ Véase: <http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/ContabilidadGubernamental/Paginas/SCG.aspx>

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

David Villanueva define al Sistema Nacional de Fiscalización como “el conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí, que buscan establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país, para trabajar con una misma visión profesional con estándares similares, valores éticos y capacidades técnicas, para dar certidumbre a los entes auditados y garantizar a la ciudadanía que la revisión del uso de los recursos públicos se hiciera de manera ordenada, sistemática e integral.”⁷

GRÁFICA 5
ETAPAS DEL CICLO PRESUPUESTAL.



Fuente: Elaboración propia.

La primera etapa en la vida de la ASF concluyó el año 2009, cuando se emitió una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009. En dicha norma se crean figuras que representan avances respecto de la normativa precedente, especialmente:

- Se dan facultades a la Auditoría Superior de la Federación para realizar auditorías de desempeño en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas federales, así como la atribución de efectuar recomendaciones a los entes fiscalizados para mejorar la gestión pública. Con ello se especifica la voluntad de hacer énfasis en que el gasto fuera evaluado en cuanto a los resultados obtenidos.

⁷ Villanueva Lomelí, David, “Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas” en Varios, *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, D3, Cámara de Diputados, CUVASF, UEC, México: 2014. p. 34.

————— Tomo I ————— La Economía y las Finanzas Públicas

- Se estableció un Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS), con el propósito de dar seguimiento a las revisiones realizadas por las entidades locales de fiscalización.
- Para endurecer la fiscalización preventiva y hacerla más efectiva, además de otorgar a la Auditoría Superior de la Federación la capacidad de hacer requerimientos de información a los sujetos de fiscalización, también se le otorgan facultades para sancionar el incumplimiento en la presentación del Informe de Situación Excepcional que sea requerido y se fija un plazo de 30 días hábiles a las entidades fiscalizadas para la solventación de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. El incumplimiento de cualquiera de estos será sancionado mediante la imposición de multas pecuniarias.
- Por último, tiene que destacarse que la nueva Ley contempla un capítulo sobre “Contraloría Social”, cuyo objetivo es que la Comisión pueda recibir peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior de la Federación en el programa anual de auditorías y cuyos resultados deberán ser agregados al Informe del Resultado.

El ciclo de reformas todavía tendrá una cuarta oleada, que se da a partir de la Reforma Constitucional al Artículo 74, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, la cual señala un nuevo recorte al ciclo de fiscalización:

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

Con la aprobación de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción del 2015, se contemplan importantes cambios al marco que norma la fiscalización superior.

El proceso de fiscalización iniciará a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, eliminándose los principios de posterioridad, anualidad.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos. También fiscalizará en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales; lo anterior además de los que ya fiscalizaba directamente, es decir, los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales.

De igual forma, en el caso de los estados y los municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.

En cuanto a la entrega de informes la reforma constitucional contempla que la Auditoría Superior de la Federación debe de entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo.

Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y los Informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley. Estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

En esta misma dinámica se mandata que la Auditoría Superior de la Federación entregue a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la Auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Es importante señalar que en el nuevo esquema constitucional se tiene previsto que el Órgano de Fiscalización Superior derivado de sus investigaciones, promueva las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Administrativa y la recién creada Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción,⁸ para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este Artículo, a los servidores públicos de los Estados, Municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, así como a los particulares.

6. REFLEXIONES Y PROSPECTIVA.

Como puede apreciarse, la más reciente configuración normativa está caracterizada por un minucioso marco normativo que regula las características que deberán seguirse en los distintos procesos de auditoría, revisión de la Cuenta Pública, integración de informes y publicación de los mismos.

Puede verificarse el acumulativo de medidas para fortalecer los mecanismos de control gubernamental, así como la formalización de aquellas disposiciones destinadas al fincamiento de responsabilidades y la sanción de aquellas conductas contrarias a la probidad y la eficacia gubernamental.

Se ha creado, ampliado y complejizado el sistema de fiscalización, al cual se le ha denominado “nacional”, teniendo voces que piden la integración de un órgano de carácter nacional capaz de supervisar a todos los órdenes de gobierno. No puede decirse entonces que no se atienda seriamente como una política de Estado el establecimiento del mencionado sistema. La escasa distancia temporal nos imposibilita juzgar estas reformas emitiendo juicios categóricos, empero, vale la pena considerar la necesidad de las reformas, la manera en que puede mejorarse el sistema vigente y qué aspectos precisos deben implementarse.

En este sentido, quiero concentrarme en reflexionar sobre la fundamental, por demás necesaria, oportunidad que abren estas reformas para que los resultados del proceso de fiscalización superior puedan ser insumos en el análisis, discusión y aprobación del Presupuestos de Egresos de la Federación y se cierre así un ciclo virtuoso. Hasta la fecha, la fiscalización se viene quedando en las cuentas chicas, en las anomalías puntuales y se descuida la cuenta principal, que es la del presupuesto de egresos anual. Esta reflexión apunta a dejar la microincidencia, que no ha tenido un efecto determinante en la opinión pública, y se busque la macroincidencia de la fiscalización superior.

⁸ Fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción. Creada el 12 de marzo de 2014.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

En México existe poca vinculación entre el proceso de fiscalización superior y el proceso de análisis y aprobación del presupuesto, lo que se ha convertido en una tendencia internacional recomendada por organismos como el Banco Mundial y la OCDE.⁹ El Informe del Resultado que entrega la Auditoría a la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia, prácticamente no se toma en cuenta en la discusión del análisis y aprobación del presupuesto porque éste se presenta después de que el Pleno de la Cámara de Diputados terminó el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año subsiguiente.

Hasta la fecha, por dar un ejemplo, el nexo (roto) entre la fiscalización y el presupuesto es un diferencial de 4 años. La fiscalización que se hace del año anterior (2014) se reportará en el 2016. Ese año se estará discutiendo el presupuesto del año 2017.

Por ello, se saluda la posibilidad de que con esta reforma sea aprovechada por la Cámara de Diputados para ganar en oportunidad, toda vez que los informes individuales que serán entregados cuatrimestralmente por parte de la Auditoría Superior de la Federación, pueden confrontarse con otros informes, como los que son entregados trimestralmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con ello es posible generar información útil para un diseño más realista y pertinente del presupuesto.

La Cuenta Pública es actualmente el insumo principal de fiscalización superior que consiste en el informe sobre la gestión financiera, presupuestaria y programática del ejercicio fiscal, que abarca del 1 de enero al 31 de diciembre, que integran los Ramos Administrativos, Autónomos y Generales, así como las Entidades de Control Presupuestario Directo. De forma consolidada presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 30 de abril, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, se llevaron a cabo en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados.

Con las reformas en materia anticorrupción, además de la inmediatez con la que se iniciará el proceso de fiscalización, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece también la obligación de que el Ejecutivo Federal entregue Informes Trimestrales que contengan información relativa a la situación económica, la deuda pública y las finanzas públicas. Este último apartado, a su vez, comprende conforme al Artículo 107 de esta Ley:

⁹ Hedger, Edward y Blick, Andrew, *Enhancing accountability for the use of public sector resources: how to improve the effectiveness of public accounts committees*, ODI, London, 2008 p. 4

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Evolución respecto al año anterior, principales indicadores de la postura fiscal, ingresos presupuestarios, gasto presupuestario, Fondo de Desastres Naturales, fortalecimiento del Federalismo, principales diferencias respecto al programa, principales indicadores de la postura fiscal, ingresos presupuestarios, gasto presupuestario.

Toda esta información queda a disposición de las Comisiones de la Cámara de Diputados, las cuales cuentan así con insumos necesarios para analizar, programar y presupuestar con base en los resultados concretos, con lo que es posible realizar mejoras al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para la aprobación por el Pleno de la Cámara de Diputados. En el esquema prevaleciente estos datos no se están incorporando al proceso de elaboración presupuestal.

Un ejemplo actual que ilustra el potencial de la información antes referida, es la que arrojó la Auditoría Financiera y de Cumplimiento realizada por parte de la Auditoría Superior de la Federación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el título *Balance Presupuestario y Sostenibilidad Fiscal*, la cual identificó los siguientes aspectos relevantes correspondientes al ejercicio fiscal 2013:

————— Tomo I —————
 La Economía y las Finanzas Públicas

TABLA 2¹⁰

PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS SECTOR
 PÚBLICO PRESUPUESTARIO. 2012-2013 (MILLONES DE PESOS Y
 PORCENTAJES).

	2012	2013		Variación		Variación real*
	Ejercido (1)	Aprobado (2)	Ejercido (3)	Absoluta (3)-(2) (4)	Relativa (%) (4)/ (2) (5)	(%) (3)/(1) (6)
Balance Público	(403,209.4)	(326,323.7)	(374,231.2)	(47,907.5)	14.7	(9.1)
Inversión de PEMEX	309,949.2	326,323.7	328,571.8	2,248.1	0.7	3.9
Balance Público sin Inversión de PEMEX	(93,260.2)	0.0	(45,659.4)	(45,659.4)	n.a.	(52.0)
Balance Presupuestario (a-b)	(400,648.5)	(326,323.7)	(371,261.9)	(44,938.2)	13.8	(9-2)
Balance Presupuestario sin Inversión de PEMEX 1/	(90,699.3)	0.0	(42,690.1)	(42,690.1)	n.a.	(53.9)
a) Ingresos Presupuestarios	3,514,529.5	3,601,072.0	3,800,415.6	199,343.6	5.5	6.0
Petroleros	1,183,895.3	1,242,999.7	1,261,701.7	18,702.0	1.5	4.4
No Petroleros	2,330,634.3	2,358,072.3	2,538,713.9	180,641.6	7.7	6.7
b) Gasto Neto Pagado	3,915,178.0	3,927,395.7	4,171,677.5	244,281.8	6.2	4.4
Diferimiento de Pagos	27,083.4	28,965.9	34,673.4	5,707.5	19.7	25.5
Gasto Neto Total	3,942,261.4	3,956,361.6	4,206,350.9	249,989.3	6.3	4.6
Gasto Programable	3,122,058.3	3,060,775.5	3,343,528.7	282,753.2	9.2	4.9
Gasto no Programable 2/	820,203.1	895,586.1	862,822.2	(32,763.9)	(3.7)	3.1
Balance Primario	(95,530.0)	19,062.9	(56,710.5)	(75,773.4)	(397.5)	(41.8)
Costo Financiero de la Deuda 2/	305,118.5	345,386.6	314,551.4	(30,835.2)	(8.9)	1.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta Pública 2013, y transparencia presupuestaria, link: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

* Cifras calculadas con base en el deflactor implícito del PIB de 1.0205. n.a. No aplicable.

¹⁰ NOTA: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir con el total debido al redondeo aplicado. 1/ La LFPRH (art. 17) y su Reglamento (art. 11) vigentes en 2013 establecen que la inversión de PEMEX y sus organismos subsidiarios no se debe contabilizar para efectos del equilibrio presupuestario y para evaluar el cumplimiento de la meta de balance público. 2/ Por la consolidación en los datos del ejercicio 2012 y 2013, se excluyen 8,736.5 y 10,161.9 millones de pesos, respectivamente, por concepto de intereses compensados.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Con base en los datos anteriores, la Auditoría Superior, entre otras cosas concluyó que:

- 1) Se había dado insuficiencia de ingresos públicos a pesar de obtener ingresos excedentes por 199 mil 343.6 millones de pesos. Fueron insuficientes para cubrir un mayor nivel de gasto público, por lo que resultó un déficit fiscal de 42 mil 690.1 millones de pesos.¹¹

Estos datos manifiestan un inadecuado manejo de las finanzas públicas o una mala previsión de los flujos financieros, por lo que agregó: “En términos reales, de 2007 a 2013 el gasto neto total aumentó 4.8% por encima del incremento de los ingresos presupuestarios del 3.4% y del aumento del PIB que fue de 2.0%”.

- 2) Asimismo, la Auditoría consideró que “La SHCP no aplicó las normas de disciplina presupuestaria”.¹²

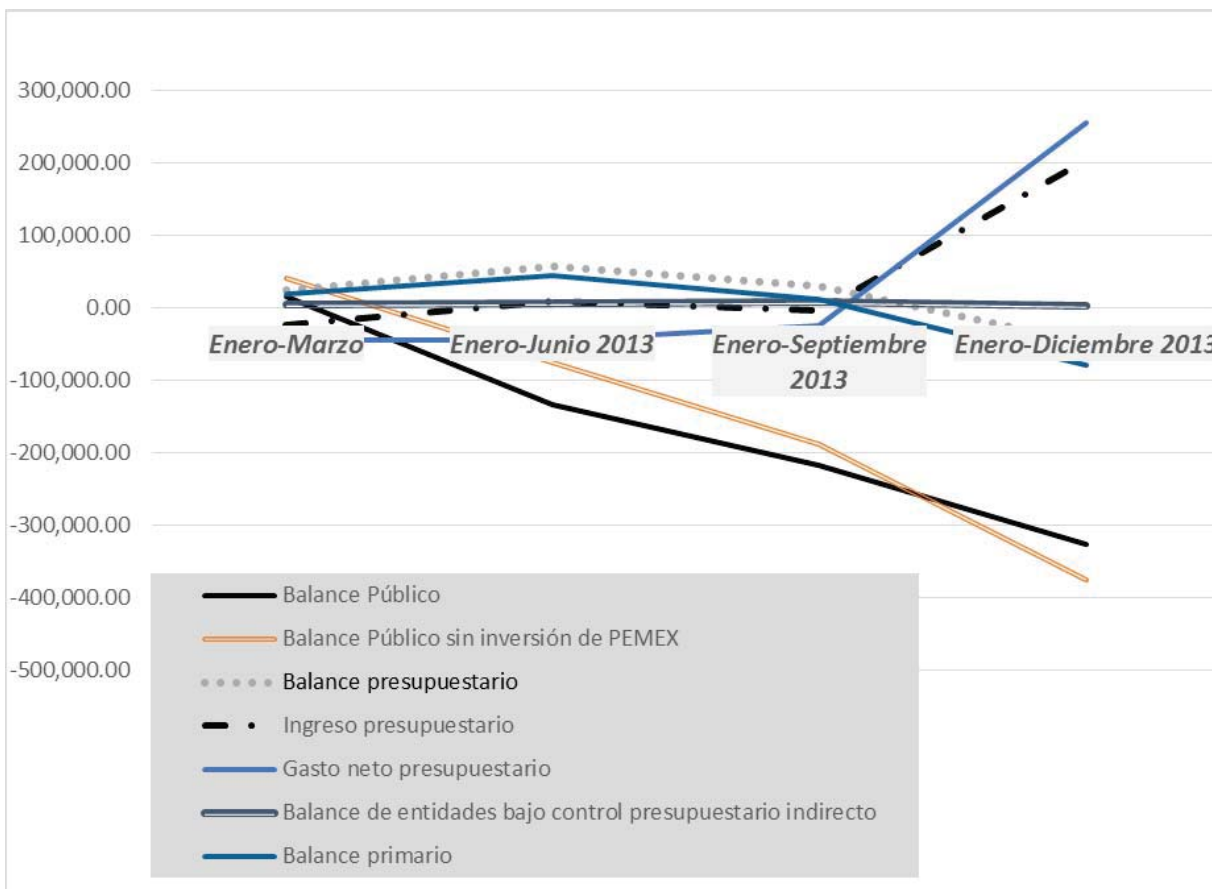
Por otro lado, gracias a las adecuaciones en la oportunidad con la que se entreguen los resultados, las comisiones legislativas podrán monitorear la misma información a través del año, incluso antes de que la Auditoría Superior de la Federación lo reporte en el *Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, como se muestra a continuación (con la tabla 3, que resume los datos del año 2013):

¹¹ Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013*, México, ASF, 2015. P. 12

¹² *Ídem*.

————— Tomo I —————
 La Economía y las Finanzas Públicas

GRÁFICA 6
 EVOLUCIÓN DE LA DIFERENCIA ENTRE EL PRESUPUESTO PROGRAMADO Y EJERCIDO 2013.
 MILLONES DE PESOS.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (nota 22). Los datos corresponden a cada trimestre y no son acumulativos. Las cifras de balance son netas por indicador y por trimestre.

Como se observa en la gráfica 6, en los cuatro informes trimestrales del año 2013 la Secretaría de Hacienda fue dando cuenta de la progresiva brecha que se abría entre el presupuesto aprobado y los ingresos captados.¹³ Idealmente la gráfica debería presentarnos líneas rectas en torno al cero, esto es, con mínima variación entre el presupuesto programado y lo ejercido. Observamos que conforme avanza el año, los

¹³ SHCP, *Primer Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. SHCP, *Segundo Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. SHCP, *Tercer Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. SHCP, *Cuarto Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. En: http://shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/2013/Paginas/2013%201er_trimestre.aspx

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

indicadores se abren dramáticamente. Esto no sólo atañe a que el gasto esté por encima de lo presupuestado originalmente, sino que además, los ingresos están por encima de lo programado inicialmente. Mayores ingresos no se traducen en un equilibrio o superávit fiscal, sino que el déficit se acentúa.

Los parlamentos deben estar atentos a la evolución fiscal de sus estados, por eso, un mayor desarrollo institucional en México no puede dejar a la Cámara de Diputados al margen de jugar un papel determinante en el control de las finanzas públicas y de ocuparse sistemáticamente del análisis y monitoreo de los indicadores clave para solicitar al ejecutivo las adecuaciones conducentes en el ejercicio del gasto sobre la marcha.

Con estos datos podemos redondear la reflexión a la que hemos aludido, esto es, la importancia que el sistema de fiscalización superior deje de ser un instrumento reactivo, circunscrito a la persecución de los comportamientos inapegados a la norma o a la inconsistencia contable; es más trascendente y determinante que la fiscalización evolucione a ser un instrumento prospectivo que contribuya a un mejor diseño y administración de las finanzas públicas.

Es en ese terreno donde la fiscalización superior todavía no ha rendido los impactos requeridos. Si los presupuestos anualmente se van desviando de lo programado y, sin embargo, no se corrigen oportunamente para reestablecer los equilibrios macroeconómicos, entonces la auditoría se está perdiendo en las cuentas pequeñas y desprotegiendo las macrofinanzas del Estado.

Por último, hay que subrayar que esta tarea, conforme al Artículo 74 de nuestra Constitución, es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y, por ello, es insustituible el papel que a ésta corresponde mediante la actividad de sus comisiones en el seguimiento sistemático, progresivo y oportuno de la información que arrojan los sistemas de control financiero.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

BIBLIOGRAFÍA.

- Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013*, México, ASF, 2015.
- CASTREJÓN, Gabino y DÍAZ, Irene, *Control, fiscalización y transparencia*, México. Novum. 2013.
- CASAR María Amparo, et. al., *¿A quién rinde cuentas el Poder Legislativo en México?*, CIDE, 2010. <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/InstitutoParlamentaria/cursos/DeParl/docs/LaRendicióndeCuentasyelPoderLegislativo-CesarMarvanPuente.pdf>
- HARO-BÉLCHEZ, Guillermo, *Fiscalización superior: avances y retos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010.
- HEDGER Edward y BLICK Andrew, *Enhancing accountability for the use of public sector resources: how to improve the effectiveness of Public Accounts Commitees*, London, ODI-United Kingdom Audit Office, 2008. <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3466.pdf>
- MICHEL, Roberto, *Transición y modernización de la Fiscalización Superior en México*, México, s.e., 2009.
- MORA-DONATTO, Cecilia Judith, *Cambio político y legitimidad funcional: El congreso mexicano en su encrucijada*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006.
- , “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario” *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Núm. 4, Ene-junio 2001.
- , “La aprobación del presupuesto de egresos de la Federación y la revisión de la cuenta pública anual. Un vistazo retrospectivo 1917-2006)” en Valadés, Diego y Carbonell Miguel, *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- , *Las comisiones parlamentarias de investigación órganos de control político*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1998.
- , *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Anáhuac del Sur, 2001.
- , *Treinta años de investigación parlamentaria en México (1977-2007)*, México, UNAM-III, 2013.
- MORENO, Roberto, “Del patrimonialismo a la transparencia en la administración pública de México. Un largo y sinuoso camino... y lo que nos hace falta por recorrer”, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, D3-Cámara de Diputados-Comisión de Vigilancia-UEC, 2014.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

- PALLARES, Jacinto, *Curso completo de Derecho Mexicano*, México, I. Paz, 1901.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Segundo Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, México, 2013.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Tercer Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, México, 2013.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuarto Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, México, 2013.
SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, 2004.
VILLANUEVA LOMELÍ, David, “Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas”, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, D3-Cámara de Diputados-Comisión de Vigilancia-UEC, 2014.
UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2000.