

**CAPITULO  
DECIMO  
PRIMERO**

**LA NUEVA ENTIDAD DE  
FISCALIZACION  
SUPERIOR DE LA  
FEDERACION**

Fauzi Hamdán Amad

## **FAUZI HAMDAN AMAD**

**Estudios:** Licenciatura en derecho por la Escuela Libre de Derecho (64-68).

**Actividades fuera de la administración pública:** Abogado en los despachos SantaMarina y Steta, S.C. (69-73), Noriega y Escobedo S.A. (73-75), Hoagland y García Barragán, S.C. (75-78); Socio de los despachos García Barragán y Hamdán, S.C. (78-89) y Hamdán, Manzanero y Asociados, S.C. (89 a la fecha). Docente en la Universidad Motolinea de Irapuato (62-63), en la Escuela Libre de Derecho (70-72) y en la Universidad Panamericana (desde 85).

**Actividades políticas partidistas** pertenece al PAN desde 1994.

**Experiencia legislativa:** Diputado federal por la primera circunscripción en la LV Legislatura (91-95), postulado por el PAN como candidato externo; asambleísta de la I Legislatura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (94-97).

**En LVII legislatura:** Es presidente de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y miembro de las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Justicia.

## **LA NUEVA ENTIDAD DE FISCALIZACION SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

### ***I. Introducción***

La mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo cuentan con herramientas para intervenir e influir en el diseño de las políticas públicas, para vigilar su ejecución, para combatir la corrupción y para evitar la mala administración y el dispendio de los recursos públicos dentro de las organizaciones gubernamentales, siendo la fiscalización de las finanzas públicas una de las más importantes.

En nuestro sistema constitucional, la facultad de fiscalización que tiene el órgano Legislativo sobre el Ejecutivo y el Judicial, se encuentra prevista en el artículo 74, fracción IV constitucional, que atribuye a la Cámara de Diputados la facultad de revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año anterior, con apoyo de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

En este orden de ideas, la supervisión del gasto público, la legalidad, eficiencia y eficacia con las cuales se implementen los programas es atribución encomendada a la entidad de fiscalización superior de la Federación.

### **II. Antecedentes**

La entidad de fiscalización superior es una de las pocas instituciones cuya existencia puede rastrearse desde hace varios siglos, en la España del siglo XV fue fundado por el Rey Juan II de Castilla el Tribunal de Cuentas, y es en el año de 1605 cuando el Rey Felipe III establece en la Nueva España oficinas de dicho Tribunal, una de las cuales estuvo localizada en la ciudad de México. Estas oficinas se abocaron al control político y económico de las colonias.

Inmediatamente después de la guerra de independencia, bajo el régimen de la Constitución de 1824, se abroga el Tribunal de Cuentas y se crea, como órgano de la Cámara de Diputados, la Contaduría Mayor de Hacienda.

Solamente en tres ocasiones, debido a la ingerencia de los grupos conservadores en el poder público, y por periodos breves, en 1838, 1853 y 1865, se suspendió la existencia de la Contaduría para ser sustituida por el Tribunal de Cuentas.

Desde 1867, con el triunfo definitivo, en lo político y lo militar, de los liberales sobre los conservadores, reflejado en la victoria de Benito Juárez, la Contaduría Mayor de Hacienda ha existido sin ningún intervalo hasta el 31 de diciembre de 1999. A partir del 1° de enero de 2000 fue sustituida por la entidad de fiscalización superior de la Federación.

### ***III. La reforma constitucional relativa a la entidad de fiscalización superior de la Federación***

En el Congreso de la Unión se presentaron varias iniciativas encaminadas a modernizar la entidad encargada de la fiscalización de la Federación, entre las que destacan las presentadas por el Ejecutivo Federal, por diputados integrantes del Partido Acción Nacional y del de la Revolución Democrática, los días 28 de noviembre de 1995, 2 de abril de 1996 y 24 de abril de 1997, respectivamente, que tuvieron como propósito el prever instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al Gobierno y un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos; para lo cual propusieron otorgarle al Legislativo, mayores atribuciones en materia presupuestaria y de control sobre la gestión gubernamental encaminadas a lograr mayor transparencia en el uso de los recursos públicos.

Las iniciativas presentadas persiguieron la existencia de un cuerpo fiscalizador, vinculado orgánicamente con la Cámara de Diputados, pero dotado de plena autonomía de gestión respecto de su organización interior, recursos, funcionamiento y resoluciones a fin de lograr un mínimo de independencia e imparcialidad entre el fiscalizado y el fiscalizador, contemplando, además, que dicho ente no sólo revisaría la gestión del Ejecutivo Federal, sino también la de los demás poderes, organismos y entidades públicas y privadas que manejen o utilicen fondos o recursos federales, lo cual incluye, desde luego a personas físicas y morales así como partidos y agrupaciones políticas nacionales.

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, cuyo objetivo primordial fue crear la entidad de fiscalización superior de la Federación, bajo los siguientes parámetros:

Se atribuye al Congreso la facultad de 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.

Se especifica que para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación y el texto constitucional deja al legislador ordinario la potestad de denominar y especificar la naturaleza jurídica de tal entidad mediante la Ley secundaria que al efecto se expida.

Se otorga a la entidad en comento, desde la norma fundamental, 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. De esta manera, se le confiere la libertad para determinar sus programas de fiscalización y la forma de llevar a cabo sus revisiones y alcance de los informes que presente.

Entre otras, se le otorgan a la entidad de fiscalización superior de la Federación facultades para fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación

## La Nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación

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, y fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

La característica de la autonomía es sumamente indispensable para el desarrollo de las funciones que tiene a su cargo la entidad de fiscalización superior, puesto que se traduce en un desempeño que no se encuentra subordinado o que dependa de algún órgano del poder público y, por el contrario, el trabajo técnico del ente auditor se realiza libre e independiente de cualquier presión u orientación que algún partido político o institución quisiera ejercer.

Se dispone para dicha entidad la facultad de revisar de manera completa la gestión pública, haciendo hincapié en que su actuación no se limitará a la revisión numérica de la política financiera del Estado, sino que podrá verificar y constatar que la acción pública sea eficiente y eficaz, que logre los objetivos y metas de lo que constituye la esencia de la función pública, abarcando para ello la revisión a los ingresos y egresos, la evaluación de la actividad programática del Estado y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

Para ello, se implementó desde el texto constitucional la posibilidad de fiscalizar el ejercicio de la gestión de la acción pública, evaluar cómo va el desempeño de la gestión, si tal desempeño va mal, la posibilidad de que la entidad fiscalizadora tenga la oportunidad de emitir señalamientos de rectificación, para lo cual podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe, pudiendo, en caso de omisión por parte del fiscalizado, proceder al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

Deberá entregar, a la Cámara de Diputados, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación, el informe del resultado de la Cuenta Pública, incluyendo en el mismo los dictámenes de su revisión, documento que tendrá carácter público.

Un aspecto novedoso y que reflejará mayor efectividad en el control, es que podrá, también, investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos federales, para lo cual podrá efectuar visitas domiciliarias en las que podrá exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, así como 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, incluyendo la potestad de presentar las denuncias y querrelas penales a que haya lugar.

El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación, será designado por la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes,

## Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

dejando a la ley secundaria determinar el procedimiento para la designación; durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez, lo cual garantiza la independencia en su actuación.

La reforma constitucional establece los requisitos que debe cumplir la persona que tenga a su cargo la entidad de fiscalización a que hemos hecho alusión, que en su mayoría son los que se fijan para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especificando que no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes o artísticas o de beneficencia.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación entró en funciones a partir del día 1º de enero del año 2000, pero de acuerdo con lo dispuesto en la reforma constitucional, la revisión de las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios de 1998, 1999 y 2000 se llevará a cabo conforme a las disposiciones vigentes hasta antes de la entrada en vigor del propio decreto.

### **IV. La nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación**

Como consecuencia de las reformas constitucionales aludidas, y con la finalidad de crear normas secundarias que formen, estructuren, organicen y precisen el funcionamiento de la entidad encargada de la fiscalización superior, fue aprobado en la Cámara de Diputados el dictamen de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, cuyas características principales pueden resumirse en lo siguiente:

Se precisa en la Ley secundaria el carácter de orden público y su objeto será regular la revisión de la Cuenta Pública, su fiscalización superior; la determinación de las indemnizaciones y el fincamiento de responsabilidades por daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal, al patrimonio de los organismos estatales constitucionalmente autónomos, de los organismos públicos descentralizados, de las empresas de participación estatal y de los fideicomisos públicos; los medios de defensa correspondientes y las bases y términos de la organización y funcionamiento de la entidad encargada de la fiscalización superior.

Un apartado especial corresponderá a la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, entendiéndose por tal el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

## La Nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación

Así, la Cuenta Pública está constituida por los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos; la información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación; los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos y el resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la Deuda Pública Federal.

El texto legal debe detallar los objetivos de la revisión a la Cuenta Pública y precisar las atribuciones de la entidad fiscalizadora no solo en relación con la Cuenta Pública sino también con los informes de avance de la gestión financiera que al efecto le rindan los Poderes de la Unión y los entes públicos federales sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo; los plazos y términos a los que deberá sujetarse el informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública y el contenido mínimo del mismo.

El informe de avance de la gestión financiera va a contener el flujo contable de ingresos y egresos al 30 de junio del año en que se ejerza el presupuesto, el avance del cumplimiento de los programas con base en los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto y los procesos concluidos y será presentado a más tardar el 31 de agosto.

Actualmente la Cuenta Pública se recibe en la Cámara de Diputados dentro de los 10 primeros días del mes de junio, la Contaduría Mayor de Hacienda, dentro de los 10 primeros días del mes de noviembre, debe presentar un informe previo sobre dicha Cuenta y, dentro de los 10 primeros días del mes de septiembre del siguiente año, el informe de resultados. En el nuevo texto legal se elimina la obligación de presentar el informe previo y solamente subsiste la del informe de resultados.

Dentro del contexto del nuevo ordenamiento jurídico resalta que, con la eliminación del informe previo, se reduce considerablemente el plazo para la presentación del Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública, ya que, como se mencionó, la Contaduría Mayor de Hacienda lo presentaba el 10 de septiembre y bajo la nueva Ley, acorde con el mandato constitucional, deberá ser presentado por la entidad de fiscalización superior de la Federación a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que se reciba la Cuenta, es decir, se acota el plazo de presentación del informe en casi 11 meses, lo cual hace más oportuna la fiscalización.

Se hace referencia a la fiscalización de recursos federales ejercidos por las entidades federativas, municipios y particulares y al respecto se detallan los procedimientos de coordinación y los convenios que regirán en esta materia, mismos que comprenderán, incluso, la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que reciban particulares en concepto de los subsidios que les fueren otorgados con recursos federales, así como la

## Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

competencia de la entidad de fiscalización superior de la Federación para fincar las responsabilidades a que hubiere lugar.

Se contempla la posibilidad de llevar a cabo una revisión de situaciones excepcionales, cuando se presenten denuncias debidamente fundadas o cuando por otras circunstancias pueda suponerse el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales o de su desvío, precisando desde el texto legal lo que ha de entenderse por situaciones excepcionales; para lo cual se procederá a requerir a las entidades fiscalizadas revisiones de conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas; por su parte, las entidades fiscalizadas estarán obligadas a rendir un informe del resultado de sus actuaciones y, en su caso, de las sanciones que se hubieren impuesto.

Se dispone un apartado relativo a la dictaminación de daños y perjuicios, precisando las atribuciones que corresponderán en esta materia a la entidad de fiscalización superior de la Federación, los supuestos bajo los cuales se podrá incurrir en responsabilidad y el procedimiento para el fincamiento de las responsabilidades.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará semestralmente a la entidad de fiscalización superior de los trámites que se vayan realizando para la ejecución de los cobros y el monto recuperado por concepto de multas y sanciones resarcitorias.

La ley de fiscalización establece normas bajo las cuales se regirán las relaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación con la Cámara de Diputados, para lo cual, la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados coordinará las relaciones con la entidad, evaluará su desempeño y constituirá el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.

Al frente de la entidad de fiscalización superior de la Federación habrá un Auditor Superior con facultades para representar a la entidad fiscalizadora, elaborar su presupuesto anual, administrar sus bienes y recursos, aprobar el programa anual de actividades, incluyendo el de auditorías, visitas e inspecciones, solicitar a los entes fiscalizados la información que se requiera con motivo de la revisión de la Cuenta Pública, ejercer las atribuciones legales que corresponden a la entidad de fiscalización superior de la Federación, presentar denuncias y querrelas en los casos de presuntas conductas delictivas de servidores públicos o de particulares que pudieran implicar la comisión de un delito relacionado con daños al Estado en su Hacienda Pública Federal, entre otras.

Se preverán también las causas por las cuales puede ser removido el Auditor Superior de la Federación, como utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos de la Ley; dejar de fincar indemnizaciones o aplicar sanciones sin causa justificada; ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar autorización de la Cámara de Diputados; abstenerse de presentar en el año correspondiente el informe de



## La Nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación

resultado de la revisión de la Cuenta Pública; aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones, etcétera.

Durante la dinámica de elaboración de la Ley, surgió el tema del “control” a la entidad de fiscalización superior, y se decidió establecer disposiciones relativas a la vigilancia de dicha entidad entre las cuales se señala la existencia de una Unidad de Evaluación y Control dependiente de la Comisión de Vigilancia, que será la encargada de vigilar que los servidores públicos de la entidad de fiscalización se conduzcan en los términos de ley, de practicar auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas anuales y la debida aplicación de los recursos a cargo de la entidad de fiscalización, aplicar las medidas disciplinarias y sanciones administrativas a los servidores públicos de la entidad, entre otras facultades.

El dictamen de Ley Superior de Fiscalización fue aprobado por la Cámara de Diputados el día 15 de diciembre de 1999; sin embargo, el 29 de abril de 2000 la Cámara de Senadores regresó a la de Diputados la Minuta con Proyecto de Ley de Fiscalización Superior con diversas modificaciones que principalmente consisten en lo siguiente:

Se señala como objeto de la Ley únicamente regular la revisión de la Cuenta Pública y su fiscalización superior.

Respecto de la supletoriedad de la ley se agregan las disposiciones relativas al Derecho Común, sustantivo y procesal.

Modifica los conceptos de “situaciones excepcionales”, puesto que el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados entendía por tales aquéllas en que peligró la prestación de servicios públicos, la salubridad, la seguridad, el orden público o el ambiente en alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por casos fortuitos o de fuerza mayor, o que existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales; y el texto modificado por el Senado señala como “situaciones excepcionales” un daño patrimonial que afecte la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, por un monto que resulte superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; hechos de corrupción determinados por autoridad competente; la afectación por áreas estratégicas o prioritarias de la economía; el riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad o el desabasto de productos de primera necesidad.

Respecto de los requisitos para ser Auditor Superior de la Federación en el texto aprobado por la Cámara de Diputados se señala que el Auditor no debía haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal ni Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del D.F. durante el año previo al de su nombramiento, y la Cámara de Senadores exige no haber ocupado esos cargos durante los cuatro años anteriores a la

## Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano

---

designación y además que tampoco haya sido dirigente de algún partido político ni haber sido postulado para cargo de elección popular.

Se atribuye a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados la facultad de ratificar el Reglamento Interior y los manuales de organización y procedimientos de la entidad de fiscalización superior.

Se agrega que para ejercer el cargo de Auditor Superior de la Federación se debe contar, el día de su designación con antigüedad mínima de siete años con título profesional de contador público, licenciado en derecho, en economía, en administración o con cualquier otro relacionado con las actividades de fiscalización, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

En la actualidad, el proyecto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación deberá ser aprobado nuevamente por la Cámara de Diputados en términos de lo dispuesto por el artículo 72, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de las modificaciones hechas por el Senado de la República.