

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 133/2008, 134/2008 Y 135/2008¹, FALLADAS POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESIONES DE DIECIOCHO, VEINTE, VEINTICUATRO Y VEINTICINCO DE ENERO DE DOS MIL ONCE.

En las citadas controversias constitucionales, los Municipios actores impugnaron del Congreso del Estado de Morelos, entre otros², los párrafos segundo y quinto de la fracción I, la fracción III, y la fracción V del apartado A del artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Morelos (en lo sucesivo CPEM), que fue objeto de reforma mediante el Decreto número 822, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 4627 de fecha 16 de julio de 2008, así como el artículo Quinto Transitorio del citado decreto y su respectiva declaratoria de validez, publicada en el mismo órgano de difusión.

I. RESOLUCIÓN DE LA MAYORÍA

En la sentencia de la mayoría se determinó declarar infundados los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor³, salvo

¹ Promovidas por los Municipios de Xochitepec, Puente de Ixtla y Jiutepec, respectivamente, todas del Estado de Morelos,.

² También se impugnó: a) La invalidez de los artículos 2 fracción IV; 8; 10; 11; 17, fracciones IV y VIII; 21; 23; 27 fracción XVI; 34 fracción II; 51 párrafo segundo; 54; 56 fracciones I y II; 60; 61 párrafo primero y fracción I; 63; 64; 66; 67; 68; 83 párrafo cuarto; 86 antepenúltimo párrafo; 88; 92; 93; 95, 105 y segundo y tercero transitorios de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos.

b) La invalidez de los artículos 3º, fracción XVIII, incisos d) y e); 7; 12, fracción XVI, 15, fracción XXIII; 16, párrafo segundo; 18, fracción XV; 20, párrafo segundo; 29, penúltimo párrafo; 31; 40; 75, párrafo segundo; y 79 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos.

c) La invalidez de los artículos 32; 35 y 39, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos; así como de los artículos 115 y 117, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal para la misma entidad federativa; ambos preceptos que fueron objeto de modificación de conformidad al decreto número 825, publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad número 4627 de dieciséis de julio de dos mil ocho.

Cabe destacar que respecto de los artículos 27, fracción XVI, 54 y 105, de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos y 15, fracción XXIII, 18, fracción XV y 31, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, se decretó el sobreseimiento en el juicio por cesación de efectos. En el mismo sentido, en relación con el artículo Tercero Transitorio de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos, se actualizó la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.

Por otra parte, se sobreseyó en el juicio respecto del artículo 32, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Morelos, ya que la misma no fue impugnada dentro del plazo de treinta días hábiles posteriores a su publicación o a partir de su primer acto de aplicación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, se decretó el sobreseimiento por ausencia de conceptos de invalidez respecto de los artículos 56, fracciones I y II, de Ley de Contratos de Colaboración Público Privada y 3, fracción XVIII, incisos d) y e), de la Ley de Deuda Pública, ambas del Estado de Morelos.

³ Se desestimaron los conceptos de invalidez, lo que condujo a los siguientes puntos resolutiveos:
PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

por lo que atañe al relativo a que el artículo 84, apartado A, fracciones I, párrafo quinto, II, III y V, de la CPEM violenta el principio de anualidad de revisión de las cuentas públicas municipales, al permitir que la Auditoría Superior de Fiscalización estatal realice su fiscalización durante periodos distintos y sin que exista un plazo máximo para que se ejerzan dichas facultades.

La conclusión a la que arribó el Pleno se funda primordialmente en las siguientes premisas:

a).- El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concede la facultad genérica a los Congresos Locales para revisar la cuenta pública de los Ayuntamientos, y por tanto, la reglamentación de dicha facultad debe establecerse en las Constituciones y leyes locales.

b).- Esa facultad, junto con la de aprobación de leyes de ingresos y determinación del presupuesto de egresos municipales, tiene entre otras finalidades la de revelar el estado de las finanzas públicas, así como asegurar la realización transparente de los planes de desarrollo y sus programas, lo cual se logra mediante la verificación de la asignación adecuada de los recursos disponibles, el control, vigilancia y fincamiento de responsabilidades.

c).- El ejercicio de dichas facultades **se encuentra sujeto a los principios de anualidad y posterioridad**, conforme lo señalado por el artículo 116, fracción II, párrafo sexto, de la Constitución Federal.

SEGUNDO. Se sobresee en la controversia respecto de los artículos 27, fracción XVI, 54, 56, fracciones I y II; 105, y Tercero Transitorio de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos, 3, fracción XVIII, incisos d) y e), 15, fracción XXIII, 18, fracción XV y 31, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos y 32, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Morelos.

TERCERO. Se desestima la controversia constitucional respecto del planteamiento de invalidez relativo al párrafo último de la fracción I, del Apartado A del artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Morelos.

CUARTO. Se reconoce la validez del procedimiento legislativo que culminó con la emisión del Decreto 822, así como su Declaratoria de validez, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Morelos.

QUINTO. Se reconoce la validez del artículo 84, Apartado A, fracciones I, con excepción de su último párrafo, II, III y V, de la Constitución Política de Morelos, así como del artículo Quinto Transitorio del Decreto número 822 de reformas a dicha Constitución, publicado en el Periódico Oficial el día dieciséis de julio de dos mil ocho.

SEXTO. Se reconoce la validez de los artículos 2º, fracción IV, 8º, 10, 11, 17, fracciones IV y VIII, 21, 23, 34, fracción II, 51, párrafo segundo, 60, 61, fracción I, 63, 64, 66, 67, 68, 83, párrafo cuarto, 86, ante penúltimo párrafo, 88, 92, 93, 95 y Segundo Transitorio de la Ley de Contratos de Colaboración Pública Privada del Estado de Morelos, artículos 7, 12, fracción XVI, 16, párrafo segundo, 20, párrafo segundo, 29, penúltimo párrafo, 40, 75, párrafo segundo y 79, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, artículos 32, 35, párrafo segundo, y 39, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos y artículos 115 y 117, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

SÉPTIMO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

d).- Dicha norma fue adicionada a la Constitución por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de dos mil ocho. Del proceso legislativo que dio lugar a dicho Decreto, deriva que el Constituyente Reformador **buscó 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, sujetando la función fiscalizadora a los mismos principios.**

e).- **Para delimitar los alcances del principio de anualidad es válido acudir a los parámetros que a nivel federal ha establecido el Constituyente,** a fin de que con él se cumpla la seguridad jurídica que este principio salvaguarda.

f).- De los artículos 74, fracción VI, y 79, de la Constitución General, se puede advertir que el principio de anualidad comprende dos aspectos:

- La obligación del ente fiscalizador de circunscribir el objeto de revisión de la cuenta pública a las actuaciones verificadas en el ejercicio anual auditado, esto es, el ejercicio del año anterior.
- La obligación del ente fiscalizador de concluir su función el año siguiente al de presentación de la cuenta pública.

g).- El principio de anualidad no está dirigido exclusivamente a las entidades que ejercen gasto público, sino que está expresamente señalado para las facultades del ente que ejerce la fiscalización, la cual se encuentra sujeta a varios principios.

h).- La fiscalización se realiza a los entes públicos llamados Federación, Estados y Municipios, a través de un balance anual al cierre del ejercicio, denominado cuenta pública.

i).- La cuenta pública de un año, se revisa con fecha posterior al cierre del ejercicio, por ello, el principio de anualidad se entiende como la prohibición de revisar ejercicios anteriores al último.

j).- El artículo 84, apartado A, fracción I, párrafo quinto, el legislador del Estado de Morelos no contempló el principio de anualidad que rige a la revisión de la cuenta pública, conforme al artículo 116, fracción II, párrafo sexto, de la Constitución General, pues señala que, precisamente, *sin perjuicio de este principio de*

anualidad, la Auditoría Superior de Fiscalización podrá solicitar y revisar, por periodos semestrales la información correspondiente al ejercicio de la cuenta pública, esto es, se inicia la revisión de la cuenta pública de un año que no está cerrado pudiendo emitir el órgano de fiscalización observaciones y recomendaciones por periodos semestrales correspondientes al año en que se está ejerciendo el presupuesto.

k).- Por otra parte, las fracciones II, III y V, del artículo 84 impugnado, relativas a la facultad del ente fiscalizador de realizar visitas, inspecciones, revisiones y auditorías operativas, son enunciadas en la Constitución Estatal que desarrollará la legislación secundaria conforme lo precisa el artículo 79 de la Constitución General.

l).- Aun cuando el artículo superior 79 contempla excepciones, concretamente la referida en el párrafo cuarto de la fracción I, lo cierto es que destaca el principio de anualidad, pues la revisión de documentos o de cuestiones anteriores, es inclusive, de ejercicios anuales anteriores, lo cual se corrobora con el siguiente párrafo del mismo numeral superior, también referido al principio de anualidad, que señala: *“Sin que por este motivo se entienda para todos los efectos legales abrir nuevamente la cuenta pública”*.

m).- Las excepciones que prevé el artículo 79 de la Constitución Federal al principio de anualidad, no tienen semejanza con las circunstancias que el legislador de Morelos dispuso para el artículo 84, apartado A, fracción I, párrafo quinto, materia de estudio.

Esta propuesta de invalidez fue puesta a votación del Tribunal Pleno obteniendo una mayoría de seis votos; sin embargo, al no haberse alcanzado los ocho votos que exige el artículo 72 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, de la Constitución General, se desestimó el argumento planteado por el Municipio actor.

No obstante lo anterior, por la importancia del tema, estimo necesario dejar plasmados en este voto los principales argumentos que sustentaron mi posición a favor de la constitucionalidad de los preceptos impugnados, después de los interesantes debates en el Tribunal Pleno⁴.

⁴ El asunto se discutió durante las sesiones públicas del Pleno de los días 18, 20, 24 y 25 de enero de 2011.

II. ARGUMENTACIÓN DEL VOTO.

En opinión del suscrito, el análisis del problema que se plantea en torno a los principios que rigen la revisión de la cuenta pública, puede partir tal como se señala en la resolución adoptada por el Pleno, como un marco referencial válido, de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), para el sistema a nivel federal. Esto, toda vez que uno de los objetivos relevantes, como expresamente se reconoce en los documentos base del proceso y durante los debates legislativos de la reforma constitucional de 2008, consiste en que: “...con la reforma propuesta se busca 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.”⁵

Por tanto, para el análisis que se propone resulta conveniente partir de lo dispuesto en el artículo 74, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual marca los lineamientos generales que rigen la revisión de la cuenta pública en los términos siguientes:

“Art. 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.”

Conforme a dicho numeral, la revisión de la Cuenta Pública abarca el conocimiento de los resultados de la gestión financiera, la

⁵ Dictamen de la Cámara de Diputados (Cámara de origen), argumentos después ratificados por la Cámara de Senadores en su propio dictamen.

comprobación de que la gestión financiera se haya ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y la verificación del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados.

Los dos primeros aspectos, relativos a la gestión financiera, están directamente vinculados con la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos, mientras que la verificación del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados, se enfoca a la evaluación del desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas federales aprobados en el presupuesto.

Para tales efectos, la Cámara de Diputados se auxilia de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, que en términos del artículo 79 de la Constitución Federal⁶, debe sujetarse a los

⁶ Art. 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.

(ADICIONADO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

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:

(REFORMADA, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

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.

**VOTO PARTICULAR DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 133/2008, 134/2008 Y 135/2008**

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.

(REFORMADA, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

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 querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

(ADICIONADO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

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

principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, y tendrá las atribuciones que ahí se especifican, las que se traducen en fiscalizar la gestión financiera y evaluar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales; efectuar requerimientos tratándose de situaciones excepcionales y fincar responsabilidades ante su incumplimiento; la de rendir el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública, en el que se contendrán los dictámenes de la revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, debiendo guardar reserva de sus actuaciones y recomendaciones hasta en tanto se rinda dicho informe; la de investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita con motivo de la gestión financiera, efectuando para ello las visitas domiciliarias correspondientes; para determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente las responsabilidades resarcitorias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; de las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución, y en su caso, presentar las denuncias y querellas penales que procedan.

De lo dispuesto en los referidos preceptos constitucionales, concretamente, de los artículos 74, fracción VI, y 79, fracción I, párrafos segundo y tercero, derivan las facultades del ente fiscalizador en un procedimiento que podríamos considerar “ordinario” sujeto al principio de anualidad para contrastarlo con el diverso previsto en el párrafos cuarto y quinto de la propia fracción I de ese último artículo

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.

citado, que en forma expresa determinan que sin perjuicio de ese principio de temporalidad, podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, 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; así como que tratándose de situaciones excepcionales derivadas 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; situaciones que propician el ejercicio de facultades de investigación no limitadas a la verificación de un ejercicio anual.

Sobre la diferenciación entre ambos tipos de procedimientos y el alcance de los principios de anualidad y posterioridad, destaca lo señalado en la iniciativa de reformas a estos preceptos constitucionales⁷ que en lo conducente refirió:

“[...] Asimismo, se eleva a rango constitucional la facultad de la Auditoría Superior de la Federación contenida actualmente en el artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para revisar información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en cuestión, sin que por este motivo se entienda abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales; de igual forma, se amplía dicha facultad cuando se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. Cabe señalar que las observaciones y recomendaciones que la entidad de fiscalización superior de la federación emita en uso de esta facultad, sólo podrán referirse a la Cuenta Pública en revisión.

En relación con el último párrafo de la fracción I, del artículo 79, se estima necesario realizar una precisión para aclarar los alcances de la reforma a dicha disposición realizada en el año 1999. En este sentido, en congruencia con la reforma de 1999 se propone precisar que la facultad de revisión prevista en el párrafo señalado es una

⁷Iniciativa 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

excepción al principio de posterioridad en la fiscalización, lo cual implica que la Auditoría Superior de la Federación puede realizar revisiones durante el ejercicio fiscal en curso, en las situaciones excepcionales que señale la ley.

Por otro lado, 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. No obstante que las recomendaciones no serían vinculantes, se prevé la obligación de los sujetos de fiscalización de informar a la Auditoría, en un plazo de 30 días hábiles posteriores a la notificación de la recomendación, sobre las acciones que llevarán a cabo para atender la misma.

En concordancia con las propuestas señaladas para fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación y conforme a los principios de división y equilibrio de poderes, se proponen reformas constitucionales para que la revisión de la Cuenta Pública y, en general, las funciones de fiscalización, se apeguen a procedimientos que den certeza jurídica a los sujetos de fiscalización.

En este sentido, se propone establecer que la función de fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación esté regulada en su alcance por los principios rectores de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad e imparcialidad, como preceptos a los que deberá sujetarse la actuación del órgano técnico fiscalizador.

Asimismo, se prevé un procedimiento para que los sujetos de fiscalización tengan oportunidad de brindar las justificaciones y aclaraciones que en derecho procedan a efecto de atender las observaciones que se desprendan de la revisión de la Cuenta Pública. Lo anterior, a través de plazos que brinden certidumbre sobre el procedimiento y no dejen abiertos de manera indefinida los procesos de revisión [...]"

Por otra parte y a efecto de dar una visión global del esquema federal, destaca la expedición de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que abrogó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

En la exposición de motivos de dicha ley⁸ se señaló que el propósito de esa nueva legislación era armonizar la legislación con el nuevo marco constitucional y en relación con el principio de anualidad se expresó lo siguiente:

“[...] La Auditoría Superior de la Federación opera bajo el principio de anualidad consagrado por los artículos 74, fracción IV, y 79 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que obliga a dicha autoridad a que se circunscriba el objeto de la revisión del resultado de la Cuenta Pública a las actuaciones verificadas en el ejercicio anual auditado.

Por otra parte el tercer párrafo de la fracción I del artículo 79 de la Carta Magna y el artículo 36 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, establecen una excepción al principio de anualidad...

De lo antes expuesto tenemos que actualmente nuestra Constitución y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, contemplan una excepción al principio de anualidad, esto es, lo relativo a las situaciones excepcionales. Por otra parte, si bien es cierto, que el artículo 20 párrafo segundo de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación marca otra excepción al principio de anualidad, en los supuestos de que un programa abarque varios ejercicios para su ejecución, también lo es que, en la práctica la Auditoría Superior de la Federación al detectar una irregularidad, sólo puede iniciar el procedimiento de fincamiento de responsabilidad resarcitoria del ejercicio fiscal de la Cuenta Pública que revisó, y no así por la irregularidad de los otros ejercicios. Para una mayor ilustración y a manera de ejemplo en el que la Auditoría no puede actuar al detectar alguna irregularidad de otros ejercicios es el siguiente:... Por ello la presente iniciativa pretende subsanar estas omisiones que no se encuentran previstas en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ocasionando con ello, daños y perjuicios al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, aunado a dejar

⁸ Este proceso legislativo se integra con 8 iniciativas de diversas fechas, la que se cita del 19 de abril de 2007, del grupo parlamentario del PRI; 22 de noviembre de 2007, del grupo parlamentario del PRI; 11 de marzo de 2008 del grupo parlamentario del PRD; 20 de mayo de 2008 del grupo parlamentario del PRD; 18 de agosto de 2008 del grupo parlamentario del PRD; 21 de octubre de 2008. Del grupo parlamentario de convergencia; 21 de octubre de 2008 del grupo parlamentario del PAN; y 2 de diciembre de 2008 del grupo parlamentario del PRD

impunes las conductas de los servidores públicos o particulares, toda vez que el principio de anualidad es sumamente rígido, y sólo permite que se investigue los actos u omisiones del ejercicio fiscal de la Cuenta Pública que se está revisando, lo que trae como consecuencia que se sancione solamente el ejercicio fiscal en revisión, si se adicionan los párrafos propuestos a la Ley de referencia se flexibilizaría el principio de anualidad, y en consecuencia se lograría un beneficio económico ya que al detectar en la auditoría correspondiente una irregularidad o irregularidades que abarquen dos o más ejercicios fiscales anteriores o posteriores al de la Cuenta Pública que se esta revisando, la Auditoría Superior de la Federación dentro del ámbito de su competencia se encontraría facultada a efecto de que podría investigar, auditar, y fiscalizar los conceptos en específico que motivan la irregularidad, y en su caso, iniciar el procedimiento de fincamiento de responsabilidad resarcitoria por la irregularidad total sin que con esto se entienda que se abra la revisión de la Cuenta Pública de otros ejercicios... Por ello se propone, para alcanzar el objetivo antes mencionado, adicionar **un segundo párrafo a la fracción XII del artículo 16 y un párrafo tercero al artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación**, para quedar como sigue: [...]"

Las propuestas quedaron plasmadas en los artículos siguientes de la vigente Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación:

“Artículo 18.- La fiscalización de la Cuenta Pública está limitada al principio de anualidad a que se refiere el segundo párrafo del artículo 79 Constitucional.

La Auditoría Superior de la Federación, sin perjuicio del principio de anualidad, podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información y documentación 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, acciones promovidas y

recomendaciones que la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Artículo 19.- La Auditoría Superior de la Federación tendrá acceso a contratos, convenios, documentos, datos, libros, archivos y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso, gasto público y cumplimiento de los objetivos de los programas federales de los entes públicos, así como a la demás información que resulte necesaria para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública siempre que al solicitarla se expresen los fines a que se destine dicha información.

Artículo 40.- Para los efectos de lo previsto en el párrafo quinto de la fracción I, del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio del principio de posterioridad, cuando se presenten denuncias fundadas con documentos o evidencias mediante los cuales se presume el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, en los supuestos previstos en el artículo 42 de esta Ley, la Auditoría Superior de la Federación podrá requerir a las entidades fiscalizadas le rindan un informe de situación excepcional durante el ejercicio fiscal en curso sobre los conceptos específicos o situaciones denunciados.

La Auditoría Superior de la Federación deberá acompañar al requerimiento los documentos o evidencias presentados por los denunciantes al enviar el requerimiento antes mencionado a las entidades fiscalizadas. Las denuncias podrán presentarse a la Cámara, a la Comisión o directamente a la Auditoría Superior de la Federación.

Artículo 41.- Las entidades fiscalizadas deberán rendir a la Auditoría Superior de la Federación en un plazo que no excederá de treinta días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, el informe de situación excepcional donde se describa la procedencia o improcedencia de la denuncia, así como sus actuaciones y, en su caso, de las sanciones que se hubieren impuesto a los servidores públicos involucrados o de los procedimientos sancionatorios iniciados.

Con base en el informe de situación excepcional, la Auditoría Superior de la Federación podrá, en su caso,

fincar las responsabilidades que procedan, promover otras responsabilidades ante las autoridades competentes o solicitar que la instancia de control competente profundice en la investigación de la denuncia formulada e informe de los resultados obtenidos a la Auditoría.

Sin perjuicio de lo previsto en este artículo, la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar directamente la situación excepcional una vez concluido el ejercicio fiscal y, en su caso, fincará las responsabilidades que procedan.

Los resultados del informe de situación excepcional y, en su caso, de las sanciones impuestas o promovidas, deberán incluirse en el Informe del Resultado que se envíe a la Cámara.

Artículo 42.- Se entenderá por situaciones excepcionales aquellos casos en los cuales, de la denuncia que al efecto se presente, se deduzca alguna de las circunstancias siguientes:

- I. Un daño patrimonial que afecte la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, por un monto que resulte superior a cien mil veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal;
- II. Posibles actos de corrupción;
- III. Desvío flagrante de recursos hacia fines distintos a los que están autorizados;
- IV. La afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía;
- V. El riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad, y
- VI. El desabasto de productos de primera necesidad.”

En términos de los argumentos y normas precisados, resulta claro que tanto el Poder Reformador de la Constitución como el Legislador ordinario, conceptualizaron el principio de anualidad como la temporalidad a la que debe acotarse la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, la que en tales términos debe sujetarse como regla general, al año inmediato anterior y como excepción, puede abarcar ejercicios previos cuando se evalúe el cumplimiento de programas federales; así como que tratándose de situaciones excepcionales derivadas de denuncias, el ente fiscalizador podrá solicitar le rindan un informe de situación excepcional durante el ejercicio fiscal en curso sobre los conceptos específicos o situaciones denunciados.

Del conjunto de normas señaladas deriva que si bien la revisión de la cuenta pública queda sujeta al principio de anualidad, éste no es absoluto sino que expresamente se reconoció que debía flexibilizarse, por lo que a nivel federal admite matices y excepciones pues además de los ya referidos, destaca la obligación que impone la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en su artículo 38, fracción V, el cual prevé que la Auditoría Superior de la Federación y los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán publicar, en sus respectivas páginas de Internet, **informes trimestrales** sobre la aplicación de los recursos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, en los términos que establezcan las reglas de operación del mismo⁹.

Del mismo modo, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, expedida a raíz de la reforma aludida al artículo 73 de la Constitución Federal, prevé en su artículo 1^o¹⁰ que dicho ordenamiento 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; que dicha ley resulta 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

⁹ Artículo 38.- El Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado tendrá por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación al ejercicio de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, a los municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales, conforme a lo siguiente:

V. Los recursos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado se deberán destinar exclusivamente para actividades relacionadas directamente con la revisión y fiscalización de recursos públicos federales. Los recursos que, al final del ejercicio, no hayan sido devengados por las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o por la Auditoría Superior de la Federación, deberán concentrarse invariablemente en la Tesorería de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación y los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán publicar, en sus respectivas páginas de Internet, informes trimestrales sobre la aplicación de los recursos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, en los términos que establezcan las reglas de operación del mismo.

¹⁰ Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y 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.

La presente Ley 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.

Los gobiernos estatales deberán coordinarse con los municipales para que éstos armonicen su contabilidad con base en las disposiciones de esta Ley. El Gobierno del Distrito Federal deberá coordinarse con los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. Las entidades federativas deberán respetar los derechos de los municipios con población indígena, entre los cuales se encuentran el derecho a decidir las formas internas de convivencia política y el derecho a elegir, conforme a sus normas y, en su caso, costumbres, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno.

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.

Se advierte de estas transcripciones, que los principios que rigen la función en el orden federal fueron trasladados al ámbito local, y que por la reforma al artículo 116, fracción II, sexto párrafo al que ya se ha aludido, las legislaturas de los Estados deben contar con un órgano de fiscalización que se sujete a ellos, pero dejando en libertad de configuración normativa a los Estados para que definan en sus leyes las características de dichos entes fiscalizadores y los procedimientos a que deben sujetarse.

Ahora, la obligación de proporcionar informes parciales no constituye en mi opinión, un quebranto al principio de anualidad, en virtud de que éste debe ser entendido con su vinculación al procedimiento presupuestario que se integra por diversas etapas, la planeación del gasto contenida en el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal; el examen, discusión y aprobación del presupuesto por parte de la Cámara de Diputados; su ejercicio y finalmente, la rendición de cuentas respecto del dinero erogado. Todo ello, sin duda, debe quedar circunscrito al año respectivo; pero de ahí no se sigue, como lo sostuvo la mayoría, que no pueda haber revisiones parciales del ejercicio presupuestal vinculado directamente al proceso de cuenta pública.

Sin duda una de las principales razones de ser de los principios de anualidad y posterioridad es generar certeza a efecto de que no exista permanentemente la posibilidad de que una determinada cuenta pública sea reabierta y objeto de nueva revisión. Así, el principio de anualidad es aplicable a la revisión de la Cuenta Pública, entendida como el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden a la Cámara de Diputados de manera consolidada, en relación con su gestión financiera durante un ejercicio fiscal determinado, incluyendo también la rendición de cuentas que deben realizar las entidades federativas respecto de los recursos federales que manejen durante el ejercicio fiscal respectivo; pero de ello tampoco se sigue que durante el proceso no pueda haber revisiones parciales periódicas del ejercicio presupuestal.

El principio de anualidad es respetado cuando una vez concluido el ejercicio fiscal, se procede a su fiscalización definitiva, es decir, cuando se evalúa el ejercicio financiero correspondiente a ese lapso sin que pueda reabrirse lo ya revisado en torno a ejercicios anteriores,

salvo, en el caso federal, cuando se trate de cumplimiento de programas plurianuales o de situaciones excepcionales; cuestión diversa al requerimiento de informes parciales, pues éstos se refieren al avance de la gestión y solamente facilitan la función de fiscalización de los órganos competentes.¹¹

En este sentido se ha pronunciado el Pleno de este Tribunal Constitucional, criterio que ha quedado consignado en la tesis de jurisprudencia y aisladas de rubro, respectivamente: “AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD IMPIDE, QUE A TRAVÉS DE SU FACULTAD ORDINARIA DE REVISIÓN DEL RESULTADO DE LA CUENTA PÚBLICA, FISCALICE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES DE AÑOS ANTERIORES AL EJERCICIO AUDITADO.”¹²; y AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. SUS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN EN PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS SE RIGEN POR EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD.”¹³

¹¹ De alguna manera la resolución, votada por la mayoría de seis Ministros en este punto, así lo reconoce, cuando se señala a fojas 133 de la misma:

“Así, los artículos 74, fracción VI, y 79, de la Constitución General, se puede advertir que el principio de anualidad comprende dos aspectos:

- a) La obligación del ente fiscalizador de circunscribir el objeto de revisión de la cuenta pública a las actuaciones verificadas en el ejercicio anual auditado, esto es, el ejercicio del año anterior.
- b) La obligación del ente fiscalizador de concluir su función el año siguiente al de presentación de la cuenta pública.”

Los dos aspectos, que a juicio de la mayoría implica el principio de anualidad, se satisfacen en la legislación constitucional del Estado de Morelos.

¹² El texto y datos de identificación de esta tesis de jurisprudencia es el siguiente:

“El principio de anualidad, contenido en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un límite a la facultad de revisión del resultado de la cuenta de la Hacienda Pública Federal encomendada a la Auditoría Superior de la Federación, de lo que deriva que a través del despliegue de dicha atribución ordinaria, dicho ente no tenga la posibilidad jurídica de verificar los términos de programas gubernamentales realizados por los Poderes de la Unión en ejercicios anteriores al que constituye la materia de la verificación, sin perjuicio del ejercicio de las facultades excepcionales que, en materia de fiscalización, establece el tercer párrafo de la fracción I del artículo 79 constitucional.”

Controversia constitucional 91/2003. Poder Ejecutivo Federal. 23 de junio de 2005. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Hilda Marcela Arceo Zarza, Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el dieciséis de agosto en curso, aprobó, con el número 98/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de agosto de dos mil cinco.

¹³ El texto y datos de identificación de esta tesis aislada son:

Los artículos 74, fracción IV, y 79 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, establecen el principio constitucional de anualidad que, como expresión del principio de seguridad jurídica, obliga a dicha autoridad a que circunscriba el objeto de la revisión del resultado de la cuenta de la hacienda pública federal a las actuaciones verificadas en el ejercicio anual auditado, sin perjuicio de las excepciones autorizadas constitucional o legalmente.

Controversia constitucional 61/2004. Poder Ejecutivo Federal. 12 de abril de 2005. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy, aprobó, con el número XXX/2005, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil cinco.

Esta interpretación se sostiene, además, en un análisis sistemático del régimen de fiscalización superior federal, la cual deriva de lo preceptuado en el marco constitucional y normativo que lo rige. Así, resulta necesario para el análisis de constitucionalidad de los preceptos de la CPEM impugnados, tomar en cuenta que a nivel federal está previsto que a la Auditoría Superior de la Federación se le rindan informes parciales durante una misma anualidad, a efecto de realizar mejor su tarea de fiscalización, tal y como se desprende, además de los casos ya señalados anteriormente, de diversos casos previstos en leyes federales, como es el Presupuesto de Egresos de la Federación (en especial su artículo 8º), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (en especial sus artículos 51 y 52) la Ley de Coordinación Fiscal (en especial sus artículos 3º y 48), y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (en especial sus artículos 107 y 110).

Pero de manera destacada, por ser la ley de la materia de que rige las funciones del órgano técnico encargado de la fiscalización de la cuenta pública en materia federal, debe tomarse en cuenta lo dispuesto por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la que en sus artículos 2º y 7º, dispone:

“Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

...

XI. Gestión Financiera: las acciones, tareas y procesos que, en la ejecución de los programas, las entidades fiscalizadas realizan para captar, recaudar u obtener recursos públicos conforme a la Ley de Ingresos y demás disposiciones aplicables, así como para administrar, manejar, custodiar, ejercer y aplicar los mismos y demás fondos, patrimonio y recursos, en términos del Presupuesto y las demás disposiciones aplicables;

XII. Informe de Avance de Gestión Financiera: El informe que rinden los poderes de la unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados para el análisis correspondiente de dicha Cámara, presentado como un apartado específico del segundo informe trimestral del ejercicio correspondiente al que se refiere el artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;”

“Artículo 7.- **El contenido del Informe de Avance de Gestión Financiera se referirá a los programas a cargo de los poderes de la Unión y los entes públicos federales, para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y satisfacción de necesidades en ellos proyectados** y contendrá:

I. El flujo contable de ingresos y egresos al 30 de junio del año en que se ejerza el presupuesto de egresos de la Federación, y

II. El avance del cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto de egresos de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación realizará un análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 30 días posteriores a la fecha de su presentación y lo entregará a la Comisión.

Las disposiciones antes citadas ponen en evidencia que la rendición de informes parciales durante el año fiscal respectivo se establece, a nivel federal, como parte de la evaluación de la gestión financiera de las entidades públicas por parte de la Auditoría Superior de la Federación (sistema que es adoptado en la legislación del Estado de Morelos no sólo en el precepto constitucional respecto del que ahora me pronuncio sino también en la legislación secundaria que en materia de fiscalización se encuentra vigente en esa entidad).

Para un juicio de constitucionalidad de normas estatales en la materia que se analiza, no se puede perder de vista que en congruencia con las reformas constitucionales para el orden federal antes referidas se buscó un **esquema homogéneo de fiscalización entre ese orden y los de las entidades federativas**, por lo que en el mismo proceso se reformaron también los artículos 73, fracción XXVIII y 116, fracción II, de la CPEUM¹⁴; el primero para conferir al Congreso

¹⁴ 73...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.“Art. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

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

la facultad para expedir la Ley de Contabilidad Gubernamental y el segundo para prever que las legislaturas de los Estados cuenten con entidades estatales de fiscalización, las cuales, a imagen y semejanza del esquema federal, son 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; asimismo, que la función de fiscalización a nivel estatal se desarrolle conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

Del proceso de reformas al artículo 116 de la CPEUM se corrobora la afirmación en el sentido de que el Poder Reformador buscó 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, sujetando la función fiscalizadora a los mismos principios, como se pone de manifiesto al destacar a continuación las partes argumentativas en las que se aludió a los principios de anualidad y posterioridad y a la homologación de los órdenes federal y locales.

Así, en la exposición de motivos de iniciativa del Ejecutivo se estableció lo siguiente:

“(…) Asimismo, se eleva a rango constitucional la facultad de la Auditoría Superior de la Federación contenida actualmente en el artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para revisar información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en cuestión, sin que por este motivo se entienda abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales; de igual forma, se amplía dicha facultad cuando se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. Cabe señalar que las observaciones y recomendaciones que la entidad de fiscalización superior de la federación emita en uso de esta facultad, sólo podrán referirse a la Cuenta Pública en revisión.

(…)

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.

En concordancia con las propuestas señaladas para fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación y conforme a los principios de división y equilibrio de poderes, se proponen reformas constitucionales para que la revisión de la Cuenta Pública y, en general, las funciones de fiscalización, se apeguen a procedimientos que den certeza jurídica a los sujetos de fiscalización.

En este sentido, se propone establecer que la función de fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación esté regulada en su alcance por los principios rectores de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad e imparcialidad, como preceptos a los que deberá sujetarse la actuación del órgano técnico fiscalizador.

Asimismo, se prevé un procedimiento para que los sujetos de fiscalización tengan oportunidad de brindar las justificaciones y aclaraciones que en derecho procedan a efecto de atender las observaciones que se desprendan de la revisión de la Cuenta Pública. Lo anterior, a través de plazos que brinden certidumbre sobre el procedimiento y no dejen abiertos de manera indefinida los procesos de revisión. (...)"

En el Dictamen de la Cámara de Diputados se argumentó:

"[...] Las comisiones que suscriben consideran que las entidades federativas y los municipios deben participar también en esta responsabilidad, por lo que la aplicación de los principios citados en el párrafo anterior debe ser extensiva a los tres órdenes de gobierno.

(...)

Las comisiones dictaminadoras destacan el hecho de que las modificaciones referidas con anterioridad se verían fortalecidas con la reforma propuesta al artículo 79 constitucional en la que se fortalecen las facultades de la Auditoría Superior de la Federación con base en los principios de anualidad, legalidad, definitividad e imparcialidad en la fiscalización, y 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 respecto a las modificaciones propuestas a los artículos 116 y 122 constitucionales, la exposición de motivos señala que: "...También se reforman los artículos 116 y 122 para 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."

Lo anterior se considera acertado, toda vez que con la reforma propuesta se busca 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.
(...)"

Lo anterior fue reiterado en el Dictamen de la Cámara de Senadores, al expresarse lo siguiente:

"(...) Estas comisiones dictaminadoras consideran importante mencionar que lo propuesto en la minuta que se dictamina es necesaria para 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 más responsable y rigurosa de toda la gestión pública del país. Esa es una exigencia ciudadana que estamos obligados a cumplir.

Es importante mencionar que existe completa coincidencia con la Colegisladora, en cuanto a 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.

Lo anterior, toda vez que 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.

(...)"

Es en este contexto, en mi opinión, como debe proceder el análisis de regularidad constitucional del artículo 84 de la CPEM, que dispone, en sus porciones normativas que interesan para este voto, lo siguiente:

“Artículo 84.- La Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso del Estado es el órgano técnico de fiscalización, control y evaluación del Congreso del Estado, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y de decisión sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley, y estará a cargo del Auditor Superior de Fiscalización.

La revisión y fiscalización de las cuentas públicas de la administración pública centralizada, descentralizada y desconcentrada de los Poderes y los Municipios, los organismos autónomos constitucionales y en general, todo organismo público, persona física o moral del sector social o privado que por cualquier motivo reciba o haya recibido, administrado, ejerza o disfrute de recursos públicos bajo cualquier concepto, la realizará el Congreso a través del órgano que se crea denominado Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso del Estado.

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

A.- La auditoría Superior de Fiscalización del Congreso del Estado tendrá las siguientes facultades:

[...]

I.- [...]

Sin perjuicio del principio de anualidad, la Auditoría Superior de Fiscalización podrá solicitar y revisar, por periodos semestrales la información correspondiente al ejercicio de la Cuenta Pública. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente se tengan que emitir deberán observar en todo momento el apego a la normatividad aplicable.”

Del numeral transcrito se observa el establecimiento de que, sin perjuicio del principio de anualidad, la Auditoría Superior de Fiscalización de ese Estado, podrá solicitar y revisar, por periodos semestrales la información correspondiente al ejercicio de la Cuenta Pública.¹⁵

¹⁵ No pasa inadvertido la incongruencia que existe entre el texto constitucional y la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos y el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de Fiscalización de la propia entidad federativa, en los que se prevé la diferenciación entre el informe parcial sobre avance de la gestión financiera y el de fiscalización de la cuenta pública, pero estableciendo que los informes serán trimestrales; sin embargo, esto no fue impugnado por los Municipios accionantes.

Lo anterior se pone de manifiesto a la luz de los preceptos que se citan a continuación:

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

X. Evaluación.- Los actos realizados por la Auditoría Superior, relativos a las actividades de fiscalización en proceso sobre la cuenta pública por periodos trimestrales del ejercicio fiscal de que se trate;...

XII. Gestión financiera.- La actividad de las entidades fiscalizadas respecto de la recepción, administración, custodia, manejo y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen;”

Por otra parte, en Reglamento Interior de la Auditoría Superior de Fiscalización de la propia entidad federativa, se establece:

“Artículo 2.- Para efectos del presente reglamento se entenderá por:

VIII. Cuenta Pública.- La que los Poderes Públicos, los Gobiernos Municipales, los Organismos y Entes Públicos Municipales, Estatales, Paraestatales, Paramunicipales y Autónomos rinden al Congreso sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos, en 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 a los programas aprobados;...

XIII. Evaluación.- Los actos realizados por la Auditoría Superior, relativos a las actividades de fiscalización en proceso sobre la cuenta pública por periodos trimestrales o anuales del ejercicio fiscal de que se trate;...

XIX. Informe de Avances de Gestión Financiera.- El informe trimestral o anual, que como parte integrante de la Cuenta Pública, rinden los Poderes Públicos, los Gobiernos Municipales, los Organismos y Entes Públicos Municipales, Estatales, Paraestatales, Paramunicipales y Autónomos sobre los avances físicos y financieros de los programas estatal y municipales aprobados, a fin de que la Auditoría Superior fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus

Por tanto, debemos entender que el supuesto del artículo 84 de la CPEM, en cuanto prevé la posibilidad de pedir informes a las entidades auditadas de manera periódica, pero dentro del transcurso del año fiscal que corresponda, no vulnera el principio de anualidad, si dicho principio se entiende, como debe ser, en el sentido de que únicamente puede revisarse el ejercicio de la cuenta pública realizado por los entes sujetos a control relativo al año que se está fiscalizando y no en ejercicios anteriores, ni tampoco puede hacerse con esos informes respecto de ejercicios posteriores. Del texto constitucional estatal impugnado no se puede colegir una violación al principio de anualidad porque permite, como lo sostuvo la mayoría, una doble revisión de la cuenta pública. Lo que se revisa mediante los informes parciales semestrales es el ejercicio de la cuenta pública, lo que jurídicamente es un supuesto diferente al de la revisión de la cuenta pública que es la función final y definitiva que realizan los entes fiscalizadores; la regulación que prevé la CPEM, en este sentido, es equiparable a la de la Auditoría Superior de la Federación por disposición de los artículos 2º y 7º de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, antes transcritos.

De lo anterior se desprende que el esquema adoptado en el Estado de Morelos es similar al federal.

La mayoría que se pronunció por la invalidez del artículo 84 de la CPEM, en las porciones normativas impugnadas, también perdió de vista, en mi opinión, que una de las finalidades más importantes que se buscó con la reforma constitucional a los artículos 79 y 116 constitucionales en materia de fiscalización de los recursos públicos (finalidad que expresamente se plasmó en la exposición de motivos y en los dictámenes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión) consistió en hacer más eficiente y eficaz el sistema de fiscalización de las finanzas públicas y así asegurar una rendición más responsable y rigurosa de toda la gestión pública del país; y que, para esos efectos, la reforma partió de una premisa esencial que se consignó en los documentos parlamentarios, antes transcritos en este voto particular, de la siguiente manera: “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

fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas;”

legislaciones locales, las particularidades de dichos órganos y sus procedimientos.”

En este contexto es válido argumentar que la CPEUM establece las excepciones a los principios de anualidad y posterioridad que el Constituyente del Pacto Federal consideró eran las necesarias para satisfacer las condiciones que enfrenta la compleja y extensa tarea federal y nacional que realiza la Auditoría Superior de la Federación en el cumplimiento de sus funciones de fiscalización¹⁶.

Pero atendiendo de manera concreta a la salvedad que expresamente señaló el propio Constituyente en los documentos legislativos, en el sentido de **debe respetarse la autonomía de las entidades federativas, para que sean ellas quienes decidan, a través de sus legislaciones locales, las particularidades de sus órganos fiscalizadores y los procedimientos que deben seguir para la realización de sus funciones**, parece incuestionable que el Constituyente de Morelos, atendiendo a las propias realidades de esa entidad federativa no tenía por qué sujetarse a las mismas excepciones establecidas a nivel federal; máxime si con ello cumple lo que la mayoría de Ministros consideró (fojas 133 de la resolución) que son los dos aspectos que comprende el principio de anualidad, a saber: a) La obligación del ente fiscalizador de circunscribir el objeto de revisión de la cuenta pública a las actuaciones verificadas en el ejercicio anual auditado, esto es, el ejercicio del año anterior; y, b) La obligación del ente fiscalizador de concluir su función el año siguiente al de presentación de la cuenta pública. Las excepciones estatales persiguen hacer más efectiva la tarea de fiscalización y no violan los principios constitucionales de anualidad y posterioridad.

En mérito de las razones expuestas, disiento de la posición mayoritaria respecto de la invalidez de la porción normativa prevista en

¹⁶ Los párrafos penúltimo y último, respectivamente, del artículo 79 de la CPEUM, señalan: “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.”

el artículo 84, apartado A, fracción I, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado de Morelos.

A T E N T A M E N T E,

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS