

# Competencia Legislativa en Materia de Contabilidad Pública

**Arturo González Macías**

*En el presente artículo se ofrece una interpretación de la facultad para legislar en materia de contabilidad pública que tienen el Congreso de la Unión, en contraste con la que pudiesen tener las legislaturas de las entidades federativas.*

Con fecha 7 de mayo de 2008, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*El referido decreto en su artículo único señala que: Se REFORMAN los artículos 74 fracción IV, actuales primer y octavo párrafos; 79 fracciones I y II, y actual quinto párrafo; 122 Apartado C, Base Primera, fracción V, incisos c) primer párrafo y e) y 134 actuales primer y cuarto párrafos; se ADICIONAN los artículos 73 fracción XXVIII; 74 fracción VI; 79 segundo párrafo, pasando los actuales segundo a sexto párrafos a ser tercer a séptimo párrafos, respectivamente, y fracción IV, segundo párrafo; 116 fracción II, párrafos cuarto y quinto; 122, Apartado C, Base Primera, fracción V inciso c) tercer párrafo y 134 segundo párrafo, pasando los actuales segundo a octavo párrafos a ser tercero a noveno párrafos, respectivamente, y se DEROGA el artículo 74 fracción IV, quinto, sexto y séptimo párrafos, pasando el actual octavo párrafo a ser quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Esta reforma constitucional explicita un cambio en la gestión del despacho de los asuntos públicos enfocándose en la búsqueda u obtención de resultados, haciendo hincapié en el manejo de los recursos económicos y su evaluación, modifica algunos criterios en materia de rendición de cuentas en el ámbito federal; por igual señala los principios a que debe sujetarse la auditoría superior en todos los ámbitos de gobierno, dota de mayor autonomía al Auditor Superior de las entidades federativas y así mismo, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de contabilidad pública, las cuales deberán regir la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales.



Dr. Moisés Alcalde Virgen  
Titular Unidad Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la  
Gestión Pública de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP

Dicha reforma constitucional entró en vigor en los términos de su artículo primero transitorio el día 8 de mayo de 2008, tal como se puede ver de la siguiente transcripción:

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

Lo anterior en virtud de que como se mencionó con antelación, la reforma en comento se publicó el día 7 de mayo de 2008, por lo tanto el día siguiente es el 8 de mayo de 2008.

Así mismo, el artículo segundo transitorio de la reforma señala que:

**SEGUNDO.** *El Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, deberán aprobar las leyes y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo, salvo en el caso de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV constitucional.*

Por lo que en los términos del artículo transcrito las entidades federativas y la Federación debieron realizar las modificaciones atinentes de su legislación, a más tardar el 8 de mayo de 2009, y ello fundamentalmente, a fin de incluir en su respectiva legislación los principios rectores de la fiscalización superior, la forma de elección, así como la duración en su cargo del Auditor Superior, los principios fundamentales en el manejo de los recursos económicos de todo ente público y su evaluación y no lo se refiere este artículo transitorio a legislar en materia de contabilidad pública, por lo que a continuación se expondrá.

Ahora bien, por lo que ve a la competencia legislativa en materia de contabilidad gubernamental, la Federación es la única legitimada para expedir leyes en esta materia, lo anterior de conformidad con la fracción XXVIII del artículo 73 de la Constitución, ya que el congreso tiene facultad 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.

*“El Congreso de la Unión tiene una facultad exclusiva para legislar en la materia de contabilidad pública, ya que se encuentra prevista tal competencia en la fracción XXVIII del artículo 73 de la CPEUM.”*

De lo transcrito se tiene que, el legislador federal, con el concierto de sus dos Cámaras es el único con la competencia para legislar en materia de contabilidad pública, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional, puesto que tal facultad se ejerce de forma exclusiva por el ámbito federal.

La anterior afirmación se sostiene en virtud de la interpretación sistemática del texto constitucional, habida cuenta de las valoraciones normativas contenidas en los artículos 41 y 124 en relación con el 73 fracción XXVIII, ya que en el primero de los numerales se contiene el principio de la soberanía popular, la organización política del estado mexicano, el principio federalista de la autonomía de los estados en todo lo tocante a su régimen interior, con la salvedad de no contravenir a las estipulaciones del pacto federal, constituyéndose como principio de jerarquía normativa frente a las constituciones o leyes locales, precepto que en lo conducente señala:

*Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los*

*Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (...)*

Aunado a lo anterior, el segundo de los artículos mencionados (124) prevé lo que se conoce como principio de exclusión a cláusula residual del pacto federal mexicano, que expresa que todo lo no conferido o previsto como competencia del ámbito federal se entiende reservado a los estados, cuestión que se vislumbra con meridiana claridad en la siguiente transcripción:

*Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.*

Ante tales previsiones constitucionales, claro se presenta la conclusión que el Congreso de la Unión tiene una facultad exclusiva para legislar en la materia de contabilidad pública, ya que se encuentra prevista tal competencia en la fracción XXVIII del artículo 73 de la CPEUM.

Ahora bien, es menester aclarar que hasta el día 7 de mayo de 2008, lo referente a la contabilidad pública se entendía que era de competencia de cada órgano

legislativo local y de la Federación al regular su régimen interior, ya que no existía previsión expresa que le otorgara tal facultad al Congreso de la Unión, pero es a partir del 8 de mayo de 2008 cuando el Congreso de la Unión tiene esa facultad en exclusiva en virtud de que en esa fecha entró en vigor la reforma constitucional a la fracción XXVIII del artículo 73.

Lo anterior se presenta así, en virtud de que atento a los criterios jurisprudenciales que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en reiteradas ocasiones, ha señalado que no se puede hablar que postulados constitucionales entran en conflicto, ello, puesto que forman parte del texto de nuestra norma marco y deben interpretarse de manera armónica y sistemática, los cuales no pueden ser objeto de revisión por los órganos judiciales, tal como se aprecia de la siguiente transcripción:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVI, Septiembre de 2002 Tesis: P./J. 39/2002 Página: 1136

Materia: Constitucional Jurisprudencia.

**PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.**

De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún

tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.

Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatón, Estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy seis de septiembre en curso, aprobó, con el número 39/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil dos.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVI, Septiembre de 2002 Tesis: P./J. 40/2002 Página: 997

Materia: Constitucional Jurisprudencia.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser



Lic. Héctor Javier Villarreal Hernández  
Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila, e integrante del  
Grupo de Gasto, Contabilidad y Transparencia, de la CPFF

parte dentro de una controversia constitucional, al Órgano Reformador de la Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, en forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a “disposiciones generales” comprenda las normas constitucionales. Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatóní, Estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy seis de septiembre en curso, aprobó, con el número 40/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil dos.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXII, Julio de 2005 Tesis: P./J. 66/2005 Página: 777

Materia: Constitucional Jurisprudencia.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA POR LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA MINORITARIA DE UNA LEGISLATURA LOCAL EN CONTRA DE REFORMAS O ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

De conformidad con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el proceso de reformas y adiciones a ésta se requiere que el Congreso de la Unión, por una mayoría calificada, apruebe las que fueron sujetas a su consideración y, hecho lo anterior, que sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados; sin embargo, la participación de éstas no implica que sean ellas, en forma exclusiva, las que aprueben y expidan la norma general,

*“Las acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de reformas o adiciones a la propia Constitución por la representación parlamentaria minoritaria de una legislatura local, es improcedente, en virtud de que no fue esa legislatura quien en forma exclusiva expidió la norma general materia de impugnación.”*

siendo este requisito al que se refiere el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, cuando señala que procede en contra de leyes expedidas por el propio órgano, mas no respecto de aquellas en las que sólo haya participado para su aprobación, conjuntamente con diversos órganos legislativos. En congruencia con lo anterior y de acuerdo con una interpretación armónica de los artículos 105, fracción II, inciso d), y 135 constitucionales, se infiere que las acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de reformas o adiciones a la propia Constitución por la representación parlamentaria minoritaria de una legislatura local, es improcedente, en virtud de que no fue esa legislatura quien en forma exclusiva expidió la norma general materia de impugnación. Recurso de reclamación 592/2001-PL, deducido de la acción de inconstitucionalidad 33/2001. Diputados integrantes de la Sexagésima Octava Legislatura del Estado de Michoacán. 25 de febrero de 2002. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, el catorce de junio en curso, aprobó, con el número 66/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de junio de dos mil cinco.

Lo anterior habida cuenta que los postulados fundamentales explicitados en nuestra norma constitucional son muestra máxima norma de entendimiento, tal como lo prevé el artículo 133 constitucional que a la letra señala:

### **Artículo 133**

*Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*

Así mismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar el alcance del referido principio de supremacía constitucional estipulado en el artículo 133, ha señalado que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la “Ley Suprema de la Unión”, esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales, tal como se lee a continuación:

Novena Época  
 Instancia: Pleno  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 XXV, Abril de 2007  
 Página: 6  
 Tesis: P. VIII/2007  
 Tesis Aislada  
 Materia(s): Constitucional

**SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL  
 Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN.  
 INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133  
 CONSTITUCIONAL.**

A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de “supremacía constitucional” implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la “Ley Suprema de la Unión”, esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.

Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número VIII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión

120/2002, promovido por Mc Cain México, S.A. de C.V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.

Novena Época  
 Instancia: Pleno  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 XXV, Abril de 2007  
 Página: 5  
 Tesis: P. VII/2007  
 Tesis Aislada  
 Materia(s): Constitucional

**LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN  
 DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.**

La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la “Ley Suprema de la Unión”. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por



C.P. Víctor Santiago Pérez Aguilar  
Secretario de Finanzas y Administración  
del Estado de Campeche, e integrante del Subgrupo de  
Contabilidad Gubernamental y Armonización Presupuestal,  
de la CPFF

las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.

Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número VII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, S.A. de C.V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto

de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.

Así mismo, no pasa por inadvertido que legislar en materia de contabilidad gubernamental no es una facultad concurrente que tiene la Federación en conjunto con las legislaturas de las entidades federativas, ello se sostiene en virtud de que el texto de la fracción XXVIII del artículo 73 de la constitución no encuentra valladar alguno que permita sostener lo contrario, ya que se lee, con meridiana claridad que:

*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;*

De la referida transcripción no se puede encontrar resquicio alguno que nos permita sostener la competencia concurrente, tal y como ocurre en otras materias que prevén otras prevenciones constitucionales en donde expresamente o implícitamente la contemplan, como es el caso de las materia de la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I), la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J) y desde luego la impositiva en determinadas fuentes tributarias.

**Por todo lo anteriormente expuesto se concluye que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de contabilidad gubernamental.**

Arturo González Macías es Magíster en Dirección y Gestión Pública Local por la Universidad Carlos III de Madrid España, Abogado por la Universidad de Guadalajara; Diplomado en Finanzas Públicas Locales para la Competitividad y el Desarrollo por el Tec de Monterrey, Experto en Dirección y Gestión Pública Local, por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM); actualmente se desempeña como consultor Investigador de Indetec. agonzalezam@indetec.gob.mx