



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

SANTA CRUZ ACATLAN

Nº de Cuenta.
7708643-9



ANALISIS COMPARATIVO ENTRE LAS
FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA
CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA Y LA
SECRETARIA DE LA CONTRALORIA
GENERAL DE LA FEDERACION

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

GERARDO M. GUTIERREZ ARELLANO

M-0034465



SANTA CRUZ ACATLAN EDO. DE MEX. 1987



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A la memoria de mi Padre:

Con el dolor de haberlo perdido a temprana edad, pero con el compromiso ante su esplritu de luchar siempre por el bien de la Pa--
tria.

A mi Madre:

Por su amor y cariño que sólo ella sabe dar, y con el infinito agradecimiento - porque con sus sacrificios logró labrar me los principios de un porvenir.

- A mis Hermanos:

Con todo el cariño que siempre nos ha unido.

A mis demás familiares:

Por conservar los lazos afectivos - existentes en el vínculo familiar.

A Elisa:

Por su amor y apoyo que se ha
servido brindarme en la vida
y en la elaboración del pre-
sente estudio.

Al Licenciado Juan Antonio Díez
Quintana.

Con todo mi agradecimiento, por su
apoyo y conocimientos profesiona-
les que hicieron posible la conclu-
sión de este estudio.

A los Profesores miembros del Snodo:

Lic. Carlos Díaz de León Fleury.

Lic. José Antonio Sixtos Ortega.

Lic. Fernando Piñera Sánchez

Lic. Fernando Hernández Piña.

Lic. José Antonio Díez Quintana

Por sus sabios consejos con que sólo se inviste
a los grandes hombres.

A Mis Amigos:

Por el simbolo de la amistad y el apoyo
moral que he recibido de ellos.

A la Familia Jimenez Aguilar.

Con todo mi respeto y admiración.

A Mi Querida Universidad:

Forjadora de ilustres profesionistas que
han contribuido al bienestar de la Nación

I N D I C E

PAG.

CAPITULO I. CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA ORIGEN Y EVOLUCION.

ANTECEDENTES.

INTRODUCCION

- 1.1. Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda en 4
la Constitución de 1824.
- 1.2. Restablecimiento de la Contaduría Mayor de Ha- 8
cienda en la Constitución de 1857.
- 1.3. Primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de 11
Hacienda en 1896.

CAPITULO II. EPOCA ACTUAL

- II.1. Principales Disposiciones de la Ley Orgánica - 14
de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936 y -
sus Reformas en 1948, 1963, 1976.
- II.2. Constitución de 1917. 19
a).- Base Constitucional Actual.
- II.3. Actual Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de 25
Hacienda.
- II.4. Actual Reglamento Interior de la C.M.H. 28

CAPITULO III. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES

<u>ATRIBUCIONES DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA</u>	32
III.1. <i>Atribuciones de Verificación.</i>	34
III.2. <i>Atribuciones Informativas.</i>	41
III.3. <i>Atribuciones de Auditoría.</i>	46
III.4. <i>Atribuciones de Promoción de Responsabilidades Imposición de Sanciones, Presentación de Denun- cias y Recomendaciones.</i>	49
III.5. <i>Atribuciones Normativas.</i>	54

CAPITULO IV. FUNCIONES DE LA CONTADURIA MAYOR DE
HACIENDA.

IV.1: <i>Revisión de la Cuenta Pública</i>	57
a).- <i>Informe Previo</i>	59
b).- <i>Informe de Resultados</i>	62
IV.2. <i>Funciones Complementarias.</i>	64
a).- <i>Disposiciones e Informes Aplicables a la Materia.</i>	64
b).- <i>Relación Jurídica con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.</i>	67

CAPITULO V. SECRETARÍA DE LA CONTRALORIA GENERAL
DE LA FEDERACION.

ANTECEDENTES DE SU CREACION. 70

V.1. Renovación Moral de la Sociedad, 1983 74

V.2. Reformas a la Ley Orgánica de la Administra- 81
ción Pública Federal.

V.3. Ley Federal de Responsabilidades de los Ser- 84
vidores Públicos.

V.4. Reformas al Título Cuarto de la Constitu- 86
ción Política

CAPITULO VI. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES

VI.1. Exposición de Motivos de la Ley Orgánica. 94

VI.2. Ley Orgánica de la Secretaría de la Contra 99
loría General de la Federación.

VI.3. Reglamento de la Ley Orgánica de la Secreta 107
ría de la Contraloría General de la Federa-
ción.

VI.4. Otras Disposiciones Aplicables. 111

CONCLUSIONES 115

BIBLIOGRAFIA 119

INTRODUCCION

La administración de la riqueza nacional requiere de un sinnúmero de técnicas aplicadas necesarias para lograr el bienestar social, pero a consecuencia del desarrollo de procedimientos administrativos fuera de la ley, constituye uno de los elementos de mayor deterioro del sistema administrativo, ya que la falta de honradez trae como resultado la ineficacia de los objetivos que se plantean dentro de las actividades financieras de un país. Para combatir este problema es necesario que a los ordenamientos jurídicos, se les dé plena vigencia y observancia por parte de todos los ciudadanos que prestan sus servicios dentro del Estado, encausando a través de ellos la actividad administrativa, ofreciendo al gobernado la seguridad de que el gobernante se ajusta a los mecanismos legales y de que esos mecanismos legales también pueden ser utilizados por el propio gobernado, lo cual representa una alternativa para la preservación del sistema de organización administrativa de una Nación.

Teniendo en consideración que la deshonestidad pública es uno de los males que afectan gravemente la economía nacional, el presente estudio pretende dar a luz y ante todo, orientar al estudiante de licenciatura en derecho, conocer los pormenores de una institución administrativa establecida con el encargo de evaluar las actividades de la Administración Pública Federal. Me refiero a los órganos de control y fiscalización de la gestión gubernamental en las actividades-

financieras o de Hacienda Pública que realiza el Gobierno Federal.

En efecto, México tiene establecido un sistema de control y fiscalización con la función de evaluar las actividades de la Hacienda Pública y de revisar la Cuenta de las actividades financieras de todos los sectores públicos. Esta función es sujeta a la legalidad vigente con la finalidad de prevenir, corregir o señalar los desaciertos de la Administración Pública Federal a través del control constituido dentro de la organización administrativa; a este método suele llamársele como Fiscalización política, financiera y jurídica, o dicho en otras palabras es la Fiscalización Superior, por mandato constitucional.

Desde nuestro nacimiento como país independiente, la Constitución de 1824 hasta la que nos rige en la actualidad, se ha atribuido al Poder Legislativo la facultad de autorizar los ingresos y egresos de la Federación, así como la de revisar el ejercicio de ellos, es decir, históricamente es al Poder Legislativo a quien corresponde conjuntamente con la tarea de legislar, la atribución de examinar si los ingresos y los egresos de la Federación a cargo del Poder Ejecutivo por medio de la Administración Pública Federal, se ajustan a los Preceptos legales del ejercicio de las Finanzas Públicas, cuya exactitud y aplicación se comprueba a través de la Cuenta Pública que anualmente presenta el Presidente de la República a la Cámara de Diputados (art. 74 de la Constitución Política).

La necesidad de revisar la contabilidad pública moti-

vó que en la Carta Magna de 1824 los constituyentes crearan - un órgano técnico denominado CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA que se encargaría de la función fiscalizadora como institución de pendiente del Poder Legislativo, concretamente, de la Cámara de Diputados.

En la actualidad además de la Contaduría Mayor de Hacienda, el Titular del Poder Ejecutivo en turno, Licenciado - Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de la República en el período 1982-1988, ha creado un nuevo órgano de control y fiscalización con el rango de Secretaría de Estado denominada - CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, dependencia directa del Poder Ejecutivo Federal.

Así pues, los ordenamientos jurídicos mexicanos cuentan hoy en día con dos tipos de control, el legislativo y el administrativo o interno, encargados de realizar la misma función de control y fiscalización, aparentemente, con ciertas - diferencias de organización y competencia pero que materialmente utilizan los mismos métodos de aplicación para cumplir con sus obligaciones; por lo tanto, la razón básica objeto del presente estudio, es demostrar mediante el análisis comparativo de las leyes que regulan a esos órganos, que la base legal constitucional de la Fiscalización Superior es potestad de la Contaduría Mayor de Hacienda, y en cuanto a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, solamente es una institución que genera dualidad de funciones de la actividad de Control y Fiscalización ya de antemano regulada por la legislación de nuestro país.

C A P I T U L O 1
CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA ORIGEN Y
EVOLUCION ANTECEDENTES

1.1 CREACION DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA EN LA CONSTI
TUCION DE 1824.

*Las instituciones españolas fueron las que dieron ori
gen a la Contaduría Mayor de Hacienda ya que el sistema de --
Control y Fiscalización data desde el año de 1453 con el esta
blecimiento en España del Tribunal Mayor de Cuentas, consti--
tuido por un grupo de oficiales reales encargados de llevar -
cuenta y razón de los tributos.*

*El Tribunal facultaba a los oficiales al examen, apro
bación y feneamiento de las cuentas de administración, recau
dación, y distribución de los productos que constituían la --
Real Hacienda: exigían cuentas de las corporaciones y perso--
nas que habían tenido injerencia en la Hacienda Pública, las-
cuales examinaban y cuidaban de que fueran reintegradas las -*

cantidades que resultaban a su favor, usando de los apremios-
contra los que se resistían o rehusan la presentación de cuen
tas, castigando los delitos que resultaban de su incumplimiento.

En México, la función fiscalizadora y de control se -
remonta a la época colonial con la llegada el 22 de abril de -
1519 de Hernán Cortés a la Villa-Rica de la Vera-cruz y con -
el arribo del primer grupo de oficiales reales de la Corona -
Española que se encargarían de la vigilancia y cumplimiento -
en la administración de las nuevas tierras, pero es hasta el -
año de 1524 cuando verdaderamente se establece un Tribunal Mayo
yor de Cuentas en la Nueva España.

Al iniciarse la vida independiente de México, la pro-
mulgación de la Constitución Política del 4 de octubre de - -
1824 dio nacimiento a la República Federal constituida por la
división de poderes, en la cual, se encargaba al Poder Ejecuti
vo de llevar la Administración Pública y al Poder Legislativo
la de hacer y aprobar las leyes; pero el Congreso Constituyen
te dándose cuenta de su representación en la esfera econó-
mica, comprendió la necesidad de crear un órgano dependiente-
del Congreso, para que desempeñara la misión de velar por los
intereses colectivos que forman la Hacienda Pública examinan-
do periódicamente la comprobación de los ingresos, egresos y -
otras operaciones efectuadas en cada ejercicio fiscal.

Con este principio, el Poder Ejecutivo Federal adquiri
ría la obligación de rendir cuentas a los representantes del-
pueblo que poseían el derecho de vigilar y juzgar la actividad

dad financiera de quien tenía encomendada esa función; por esta razón, el Congreso basado en la forma de organización española da origen en la Constitución de 1824 el artículo relativo a la acción revisora de la contabilidad pública.

SECCION QUINTA. DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO GENERAL ARTICULO 50. LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DEL CONGRESO GENERAL SON LAS SIGUIENTES:

Fracción VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al Gobierno. (1).

El postulado del artículo 50 es el de tomar cuentas al Gobierno cada año, llevando a cabo las funciones de Control y Fiscalización, lo cual marcó la pauta para crear el órgano dependiente del Poder Legislativo de acuerdo al precepto constitucional con el objetivo de ser el freno y nivel de la Administración Pública; así, el 16 de noviembre de ese año mediante decreto originado con base al artículo 50 Constitucional titulado Sobre Arreglos de la Administración de Hacienda Pública, se suprime el Tribunal Mayor de Cuentas y se crea la Contaduría Mayor de Hacienda con sus propias características jurídicas y administrativas que la dotaban de la atribución principal de practicar el examen y la glosa de las cuentas -- por medio de una contabilidad (pública), que cada año debía presentar el Poder Ejecutivo por medio del Secretario del Des-

(1) Alba, Pedro DE. Primer Centenario de la Constitución de 1824, UNAM, Pág. 298.

pacho de Hacienda y Crédito Público (artículo 42 de ese Decreto).

Al establecerse la Contaduría Mayor de Hacienda quedaba como dirigente y responsable un Contador Mayor de Hacienda, funcionario facultado para intervenir en los cortes de caja y reconocimientos de las existencias en numerario y otros efectos de todas las oficinas donde se recibieran caudales de la Federación, los cuales se practicaban el primero de julio de cada año, es decir, al inicio del año económico de entonces.

El Contador Mayor examinaba los presupuestos generales de gastos y las cuentas de la Secretaría del Despacho de Hacienda con el fin de formular las observaciones y realizar -- las reclamaciones del caso, remitiendo al propio Secretario -- los pliegos de reparos que produjeran las cuentas, disponiéndose que la Contaduría Mayor de Hacienda para la glosa y revisión de las cuentas gubernamentales, comunicarla a los inmediatamente responsables de los reparos que ocurrieran en el examen, o sea, que no solo se ejercía un control y fiscalización de los caudales sino también se determinaban las responsabilidades de las personas que manejaran dichos recursos de la Federación.

Asimismo, se dispuso que los libros que llevara la Tesorería General de la Federación para el control de la contabilidad fueron autorizados por el Contador Mayor de Hacienda de manera que pudiera ejercer una fiscalización plena.

De esta manera, se crea la Contaduría Mayor de Hacienda

da como Órgano de Control y Fiscalización para encargarse de la glosa de la contabilidad pública, de la formación de los presupuestos (ingresos y egresos), y para revisar la Cuenta Pública anual de las gestiones financieras gubernamentales -- dando fiel cumplimiento al mandato del artículo 50 Constitucional de acuerdo a los principios que el legislador invocó en ese precepto.

1.2 RESTABLECIMIENTO DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA EN LA CONSTITUCION DE 1857.

Posteriormente a la fecha de la promulgación de la Constitución de 1824, el ritmo de la Administración Pública implicaba serios retos en el desarrollo económico de la nueva Nación, a consecuencia de la falta de organización político-administrativa en todos los sectores públicos del enorme territorio que anteriormente conformaba el país, resultado lógico de los problemas derivados de un pueblo que había luchado por la causa independiente.

Esto no fue obstáculo para que los legisladores dotaran a la Contaduría Mayor de Hacienda de preceptos jurídicos más amplios y categóricos que permitieran el cabal cumplimiento de sus funciones añadiendo facultades como las de autorizar al Contador Mayor de Hacienda en los cortes de caja mensuales de la Tesorería General de la Federación y expedir los correspondientes finiquitos de cada cuenta.

Con esas características la Contaduría Mayor de Ha-

cienda conservó su calidad de órgano superior de fiscalización durante los siguientes once años, es decir, a final del año de 1835, pues el plazo que media entre 1836 y 1856, las disposiciones jurídicas tenían un sentido prácticamente de ideas absolutistas como fue la llamada Constitución de las Siete Leyes que en 1836 sustituye a la Constitución de 1824 - la cual quedó abrogada.

Las Siete Leyes disponían respecto a la Contaduría Mayor de Hacienda, que ésta conservara las mismas funciones de vigilancia en la Administración conforme a los preceptos jurídicos anteriores porque se reconocía la importancia del Poder Legislativo en el control y la fiscalización de los ingresos y del gasto público, pero por decreto presidencial del 14 de marzo de 1838, se ordena que la Contaduría Mayor de Hacienda formara parte como un órgano dependiente del anterior Tribunal de Cuentas, funcionando con ese carácter hasta el año de 1856.

El año de 1857 fue decisivo para la confirmación de la organización democrática que había sido abollada por el régimen anterior, con la implantación de las Leyes de Reforma durante la Presidencia del Lic. Benito Juárez año en que promulga la nueva Constitución (de 1857) abrogando la centralista Constitución de las Siete Leyes, donde se confirma la facultad del Poder Legislativo y la restauración de la Contaduría Mayor de Hacienda para cumplir con las funciones ya establecidas y además, se ampliaron sus facultades, como se observa a continuación:

"CONSTITUCION DE 1857"

Párrafo III

De las Facultades del Congreso.

Art. 72.- El Congreso tiene facultad:
Fracción-VII.- Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe-presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo". (2).

De acuerdo al artículo anterior, se deduce la presencia del Poder Legislativo en la esfera de controlar y fiscalizar la actividad financiera del Gobierno Federal, pero sobre todo resalta la importancia de ampliaciones facultativas a la Contaduría Mayor de Hacienda que consta entre otras:

"Que la Contaduría Mayor glosara la cuenta de la Tesorería General y dentro de ellas las de todas las oficinas, empleados o agentes que manejen caudales de la Federación, y cuyas cuentas quedaran incorporadas en Tesorería, así como de las relaciones de todos los contadores, comisionarios encargados de recaudar fondos, y la firma de los nombramientos de todos los empleados civiles y militares; el Contador Mayor podía pedir a las Secretarías del Despacho, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que fueran necesarios a la cuenta y razón, mismos que serian remitidos sin excusa ni pretexto con calidad de devolución". (3).

-
- (2) Torre, Juan DE LA. La Constitución de 1857, Editorial el Fénix, México, 1896, pág. 78.
- (3) H. Cámara de Diputados. Origen y Evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda, Unidad de Programación, Normatividad y control de Gestión de la Contaduría Mayor de Hacienda, Capítulo IV, punto uno.

Se puede afirmar con base al texto anterior, que la consolidación de la vigencia constitucional en esta materia determina para el Órgano técnico de control del Poder Legislativo (Cámara de Diputados) una serie de aplicación material a sus obligaciones como la contabilidad pública, glosa y revisión de estados financieros gubernamentales, que desde luego, son disposiciones jurídicas para evaluar la actuación del Gobierno Federal en el régimen representativo y democrático dentro del marco legal de la actividad en la Hacienda Pública.

1.4. PRIMERA LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA EN 1896.

Es hasta los años de la dictadura del General Porfirio Díaz en 1896, cuando el Congreso expide la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor que reafirmaba los principios rectores del Control y Fiscalización mediante la asignación de las siguientes responsabilidades:

- " . Glosa de la Cuenta del Tesoro Federal.
- Glosa de las Cuentas de las Tesorerías del Distrito Federal y de los Territorios Federales.
- Toma de razón de los Despachos Civiles y Militares.
- Registro de los avisos de fianzas otorgada a empleados o agentes de manejo de fondos.
- Intervención en los cortes de caja, tanto ordinarios como extraordinarios, de las oficinas federales en el Distrito Federal y en el interior del país, en el Banco Nacional y demás oficinas y establecimiento que determinaban las Leyes.
- Cuidar que oportunamente le fuera enviada la cuenta de cada año fiscal.
- Formular las observaciones y reparos que resul-

taren en la glosa.

- *Consignar a la autoridad judicial competente las responsabilidades criminales o pecunarias.*
- *En caso de funcionarios que disfruten de fuero constitucional, poner en conocimiento de la Cámara de Diputados las responsabilidades de aquellos por conducto de la Comisión Inspectora." [4].*

La importancia de estas disposiciones jurídicas radica en la finalidad de que surgió en la vida legislativa, el conjunto de normas que definitivamente reglamentaba el precepto constitucional de tomar anualmente las cuentas al Gobierno Federal, se señalaba los principios en cuanto a las responsabilidades de funcionarios y empleados públicos implicados en la comisión de delitos oficiales en el manejo de los fondos de la Federación. Sin duda, son disposiciones perdurables en la misma Constitución vigente.

Es justo reconocer que independientemente de las ambiciones de mando y la capacidad para gobernar del General Porfirio Díaz, esa etapa histórica cubrió la consolidación del órgano encargado del control de las Finanzas Públicas, pues es durante la presidencia del General Díaz en el año de 1892 que por primera vez en el México independiente, los ingresos del Gobierno salieron parejos con los egresos; este hecho, además de afirmar a Don Porfirio Díaz en el poder, significó rescatar la buena administración de la Hacienda Pública que anteriormente había vivido en perpetua quiebra.

Es frecuente que historiadores y economistas pasen -

[4] *Revista Diálogo, Boletín interno de la Contaduría Mayor de Hacienda, 20 Época, Año 1, No. 4, pp. 20. pág. 4, -- 1984.*

por alto los valores administrativos que el General Díaz instituyó en la esfera económica del país, como son los hechos que demuestran que durante su gestión las actividades financieras fueron sujetas a un régimen de Control y Fiscalización más estricto. Para reafirmar lo anterior, en el año de 1904 el Presidente Díaz expidió una segunda Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda que derogaba la de 1896, siendo su cometido o meta principal la plena eficacia y cumplimiento de las obligaciones de ese órgano técnico, empezando por el mismo Titular del Ejecutivo la presentación de unas cuentas públicas claras y transparentes de cada ejercicio fiscal; -- mantuvo vigente las disposiciones referentes a la aplicación de la Ley sobre las responsabilidades a que se hacían acreedores funcionarios o empleados que no cumplieran con lo que ordenaba la legislación de esos años.

En resumen, la época del Porfiriato proporcionó tanto a la legislación vigente como a la Contaduría Mayor de Hacienda, normas jurídicas indispensables a la rama objeto del estudio, aplicables en el ajuste definitivo de saber interpretar las operaciones financieras que se constituyen dentro de la Hacienda Pública.

Cabe hacer mención que la Ley Orgánica se complementó en 1906 con su respectivo Reglamento Interior, comentado en el siguiente capítulo.

C A P Í T U L O I I

EPOCA ACTUAL

II.1. PRINCIPALES DISPOSICIONES DE LA LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DE 1936 Y SUS REFORMAS EN 1948, 1963 y 1976.

El poder financiero del Estado durante la etapa del porfiriato influyó en gran parte con el sistema rígido del control de la gestión, hecho que prevaleció hasta la época actual es decir, durante los años posteriores ala culminación de la Revolución Mexicana, más concretamente hasta el año de 1936, fecha en que se hizo necesario adecuar las disposiciones jurídicas de acuerdo a los nuevos planteamientos administrativos que al Gobierno se le presentaban.

En el año de 1936 surgió una nueva Ley Orgánica para el órgano técnico de control del Poder Legislativo, promulgada por el entonces Presidente de la República General Lázaro Cárdenas.

La nueva ley conservaba los preceptos jurídicos de su antecesora pero se ampliaba el marco de sus atribuciones que constaban entre otras: que la Contaduría Mayor de Hacienda ampliara sus funciones de Control y Fiscalización en la Beneficencia Pública, Lotería Nacional y en todas las demás oficinas que manejasen fondos y valores de la Federación; -- además se dispuso que para la revisión y glosa de las cuen-

tas anuales del Erario Federal, Distrito y Territorios Federales se implantara de manera sistemática una revisión legal, numérica y contable de las partidas, cuidando que las cantidades estuvieran debidamente justificadas y comprobadas.

Por otra parte, la Ley Orgánica prevenla que la Contaduría Mayor de Hacienda podla practicar las visitas de carácter especial que estimara necesarias, con previa aprobación de la Comisión Inspectorá de la Cámara de Diputados - (hoy Comisión de Vigilancia), con el objeto de realizar fiscalizaciones que mantuviera informados a los representantes populares de las continuas gestiones financieras del Gobierno Federal y comprobar la exacta aplicación de las leyes del ingreso y del presupuesto de egresos a su entera satisfacción.

Se puede observar de las anteriores disposiciones, - la importancia jurídica para un órgano técnico de control, - manejar los aspectos de glosa, cuenta pública y contabilidad, lo cual hace necesario dar las definiciones correspondientes.

"Glosa.- Es la revisión de las cuentas públicas del Erario Federal presentadas a un organismo establecido para ese objeto que las verifica periódicamente con la finalidad de cerciorarse que cada pago se haye justificado con documentos originales que comprueben un gasto y de que estos gastos o pagos correspondan a preceptos de terminados en una Ley". [5].

"La Glosa puede ser:

[5] H. Cámara de Diputados. La Contaduría Mayor de Hacienda, Atribuciones y Funciones, México, D.F., agosto de 1933, - Capítulo I.

Legal. - Cuando tiene por objeto comprobar - la exacta aplicación de la ley, a la operación - concreta de ingreso o egreso efectuado por el Es tado.

Númérica. - Es la que consiste en examinar - las cantidades y verificación de las operaciones aritméticas que contengan los documentos de la - Cuenta, y

Contable. - Cuando se revisa los actos de la contabilidad del Estado, tales como el Balance - realizado durante un año de ejercicio fiscal." - (6)

A la anterior definición está el concepto de la Cuen-
ta Pública:

"La Cuenta Pública está constituida por la-
relación de las obligaciones contraídas y satis-
fechas, y de los ingresos percibidos (caudales -
públicos) durante un ejercicio fiscal, o sea, la
cuenta pública es el documento comprobatorio de
todas las operaciones financieras del Estado. De
aquí que el examen de la cuenta para que sea to-
tal, no deberá limitarse a los gastos efectuados
sino que abarca a los ingresos del Estado que --
constituyen tan importante aspecto de su régimen
financiero". (7).

Por último, la definición más explicativa de Contabi-
lidad Pública, en mi concepto, es la prounciada por el Maes-
tro Andrés Serra Rojas que nos indica:

"La contabilidad pública se forma con las -
reglas de presentación de las cuentas públicas, -
así como la organización del servicio de contabi-
lidad pública, en que los ingresos y los egresos
son las operaciones financieras, que tienen por-
efecto, salvo cuando ellas se compensan mutuamen-
te, acrecentar o disminuir las disponibilidades-
de una persona moral". (8)

(6) IDEM.

(7) IDEM.

(8) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial -
Porra, S.A., México, 1984, pág. 113.

"En la legislación francesa de 1953 sobre esta materia se indica: Artículo 10. Las reglas de la contabilidad pública tienen por objeto determinar las obligaciones y las responsabilidades de los ordenadores de los ingresos públicos, de los ordenadores de los egresos públicos, y de los contables públicos". (9)

Estas facultades deberían realizarse en el periodo normal de sesiones del Congreso de la Unión, pero para comprobar la actividad financiera gubernamental se dispuso que el personal de la Contaduría Mayor gozaba en todo momento de la atribución de hacer visitas para constatar dicha gestión.

En 1963 la Ley Orgánica se reformó y adicionó en cuanto a que el Poder Ejecutivo deberá remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda los estados de contabilidad que resumiesen las cuentas anuales del balance de la Administración Pública Federal, debiendo conservar a disposición de la misma, los libros de contabilidad respectivos para su posterior revisión, glosa y consulta; asimismo, la Contaduría Mayor disponda del plazo de un año a partir de la recepción de los estados de contabilidad, para realizar el examen de los caudales públicos, la revisión y glosa de la Cuenta Pública, con el fin de realizarla en la forma más exhaustiva posible.

Por decreto del 31 de diciembre de 1976, se aprobaron las siguientes reformas a la Ley Orgánica de 1936:

El órgano de control del Poder Legislativo no solamente podía practicar visitas, sino inclusive realizar audi-

(9) IDEM.

torlas, solicitar datos, informes y documentación en general a las entidades del sector público así como a las empresas - privadas que de alguna forma hubieran participado en operaciones de ingreso y gasto público federal.

En mi concepto, esta disposición merece especial - atención en virtud de considerar a la auditoría como la columna vertebral de todo órgano de control y fiscalización en el ámbito internacional, por lo tanto considero no debe de olvidarse que una de las mayores causas de comparación de -- atribuciones y funciones con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es precisamente, la Auditoría.

Otra reforma del año de 1976, es la referente a las disposiciones en materia de las responsabilidades, ya que Es tas podían constituirse a cargo tanto de funcionarios y empleados públicos como de los particulares que resultaren implicados o involucrados en la revisión de las cuentas o en las desviaciones financieras que afectaran a la Hacienda Pública Federal, pues se imponía a la Contaduría Mayor de Hacienda la obligación de verificar que todos los cobros y pagos con fondos públicos estuvieran debidamente comprobados - conforme a los precios y tarifas autorizados o de mercado según procediera, deslindando las responsabilidades a aquellas personas que cometieran ilícitos dentro de la gestión gubernamental.

Por último, el Ejecutivo Federal tenía su obligación de informar a la Contaduría Mayor de Hacienda previa solicitud, de los actos y contratos en los que resultaren derechos

y obligaciones a las entidades públicas, con el propósito de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños contra el Erario Federal.

Hasta estas líneas se diluye una noción general de las disposiciones jurídicas que rigen la organización y funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, ahora analizaré el marco legal que actualmente existe en el ordenamiento constitucional vigente, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en vigor (1978) y de las obligaciones que el personal del órgano técnico legislativo tiene de acuerdo a su actual Reglamento Interior.

II.2. CONSTITUCION DE 1917. BASE CONSTITUCIONAL ACTUAL.

Artículo 74 de la Constitución Política:

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

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

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

Fracción IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el

día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinará la responsabilidad de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior, deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuestos de egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Fracción V. Declarar si ha o no lugar a -- proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauran.

El precepto del artículo 74 Constitucional engloba -

la base general de las actividades del Control y Fiscalización como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la cual ejerce por medio de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, organismo social que obtiene y comprueba a través de un proceso, la información financiera sobre las gestiones celebradas por entidades económicas públicas, relativa a la aplicación de la cuenta Pública del Gobierno Federal, esto es, el mandato constitucional exige que sea la representación popular quien deba desempeñar la función de vigilar la actividad financiera del Estado.

Sobre la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para llevar a efecto el cumplimiento constitucional, el Licenciado Sergio Francisco de la Garza, en su obra Derecho Financiero Mexicano, hace referencia de un autor que se pronuncia al respecto.

Laufenburger afirma: "El parlamento vota el presupuesto y estatuye sobre las cuentas públicas. Tal es el principio fundamental del presupuesto en los reglmenes representativos. Solamente las cuentas públicas comprobadas y comentadas por organismos superiores e independientes, no por simples datos estadísticos, puede juzgar el Parlamento válidamente sobre la gestión del gobierno y juzgar a sí mismo sobre la responsabilidad de los ministros; pero semejante juicio no es válido si las cuentas no son rendidas con celeridad; se pierde su interés si se refieren a hechos realizados en un lejano pasado."

Por otra parte, no es posible para el Parlamento apreciar lo bien fundado de las previsiones presupuestarias sino en tanto que conozca el monto real de los gastos realizados y de los ingresos recaudados en el curso de un período bastante cercano a la fecha en que hayan sido establecidas las previsiones necesarias. Todas las disposiciones dictadas recientemente tienen por-

objeto llenar toda laguna y que el Control del - Presupuesto por el Parlamento sea, en todos conceptos, una efectiva realidad". (10)

Lo anterior es aplicable en el sistema de organización administrativa de nuestro país, en virtud de que la democracia constituida primordialmente por la división de poderes, toca a la representación popular (Cámara de Diputados) - aprobar en primer lugar, el Presupuesto de Egresos y las iniciativas de las leyes de ingresos vigilando la equitativa -- distribución de los caudales públicos, para apuntalar la democracia de la organización político-administrativa, esto es, que la Constitución Política de los países democráticos, preven la existencia de un Poder Legislativo llámese este Congreso o Parlamento, con la atribución de controlar y fiscalizar la gestión financiera gubernamental o Hacienda Pública, - con el objeto de que la representación popular vigile los movimientos financieros de los gobernantes.

Una vez logrado lo anterior se analizaban los resultados de la gestión, su buen manejo y compararlos de acuerdo a la Cuenta Pública (documento que comprueba las transacciones financieras del Gobierno Federal) y en última instancia, conocer los casos de corrupción pública fijando las responsabilidades de los servidores públicos que no cumplen con las -- disposiciones preventivas que guardan las leyes de la materia.

(10) Garza, Sergio Francisco DE LA. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 13a. Edición, México, -- 1985, pág. 189.

Por lo que respecta al fondo del artículo 74 Constitucional, el análisis nos dará la respuesta —como ha sido a través de la historia— que esta facultad siempre debe de ser exclusiva para los representantes populares; en este orden —sirven de apoyo el estudio jurídico del Dr. Gabino Fraga.

El artículo 74 se refiere al control y fiscalización de la Hacienda Pública y a la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y a la del Departamento del Distrito Federal; al respecto de la fracción II el Dr. Fraga dice:

"El acto de vigilancia es un acto material-
y consecuentemente administrativo". (11).

Lo mismo señala de la fracción III en cuanto que es otra función administrativa; y en lo que se refiere a la — fracción IV el maestro Gabino Fraga opina que:

"A reserva de hacer en su oportunidad un estudio detenido de esta facultad adelanta que — también es una función administrativa" (12).

En lo particular, estoy de acuerdo de que son funciones administrativas las descritas en el artículo 74, pues — esas fracciones a que se refiere el citado maestro Fraga (II, III y IV) consisten sobre todo, en aprobar el presupuesto — anual de egresos de la Federación y el presupuesto de gastos

(11) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 8a. Edición, México, 1960, pág. 73.

(12) IDEM.

del Distrito Federal, lo cual presume la previa discusión y aprobación de las contribuciones o impuestos que deberán cubrir los habitantes de la República, contando con el personal adecuado y capacitado para el buen desempeño de controlar todas esas disposiciones por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La fracción IV prevé que en el cambio de Presidente de la República (cada seis años) se amplíe el plazo para presentar el proyecto de presupuesto de egresos, del 30 de noviembre al 15 de diciembre, toda vez que incluso el nuevo -- Presidente de la República toma posesión del cargo el primero de diciembre, estableciendo una reducción del plazo para el Ejecutivo Federal de presentar el proyecto de presupuesto fuera de los años de cambio presidencial, porque anteriormente el plazo vencía el 30 de noviembre y ahora vencerá el 15 del mismo mes, ello considerando que la Cámara de Diputados sólo tenía un mes para discutir y aprobar el presupuesto, -- pues su período ordinario vence el 31 de diciembre.

También se dispone que sea la Contaduría Mayor de Hacienda la encargada de llevar la revisión de la Cuenta Pública detallando los resultados de la gestión financiera y determinar las responsabilidades de acuerdo con la Ley en caso de encontrar discrepancias o malos manejos de dicha Cuenta.

En el caso de la fracción V, el Dr. Gabino Fraga dice:

"Que se trata en el caso de un juicio previo en el que la comprobación que se haga de los hechos que se reputen ilegales motivará la deci-

sión respecto del fuero, es, por lo tanto, un acto jurisdiccional". (13).

En efecto, es una facultad judicial, porque son las relacionadas con los delitos oficiales, o sea, los que cometen las personas que ostentan un cargo público, a diferencia de los delitos del orden común, que son los cometidos por -- cualquier otra persona; los delitos oficiales a que hace referencia esta fracción, tiene el objetivo de que el órgano técnico de la Cámara de Diputados sea el encargado del finca miento de las responsabilidades de los servidores públicos y adecuarlos a los lineamientos del Título Cuarto de la Constitución Política intitulado De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados tiene el fin de conocer las imputaciones de responsabilidades a funcionarios, empleados y empleados menores para resolver sobre si hay o no lugar para proceder penalmente en contra de esos servidores públicos que intervienen en actos ilícitos que perjudiquen o dañen la Hacienda Pública o al Erario Federal.

II.3. ACTUAL LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

De acuerdo a la fracción XXIV del artículo 73 Constitucional, el Congreso de la Unión expidió la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, entrando en vigencia a partir de su publicación; la nueva Ley-

(13).- IDEM.

derogaba a la anterior de 1936, con lo cual se cumplía con los nuevos requerimientos administrativos que hicieron posible la modernización del órgano técnico para realizar el Control y la Fiscalización Superior.

Fue a la iniciativa presentada por la Diputación Federal del Estado de Tabasco a la Cámara de Diputados y en base a los resultados del estudio presentados por la Diputación, que la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda se formulara con el fin de responder a los nuevos requerimientos de las formas de fiscalización del ingreso y del control del gasto público que hicieran posible revisar las cuentas públicas en un marco jurídico de mayor amplitud.

Por su naturaleza, la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda fue compuesta en tres partes que deslinda mayor extensión en el campo de realización de sus funciones y atribuciones, a saber las tres partes integradoras de la Ley son las siguientes:

a).- La Orgánica, integrada por los tres primeros capítulos, que definen y conforman a los órganos que tienen interferencia en el examen y revisión de la Cuenta Pública, asignándoles sus respectivas funciones y competencias.

b).- La Funcional, que consta de los dos siguientes capítulos, donde define a la Cuenta Pública y establece la operación, los medios y elementos de que se vale la Contaduría Mayor de Hacienda para ejecutar sus funciones de comprobar la gestión financiera gubernamental, y

c).- La Parte Final, que se refiere a las responsabi

lidades cometidas por los servidores públicos o particulares que de alguna manera hayan dañado el ejercicio legal de la Hacienda Pública Federal, constituida por un capítulo y la prescripción, integrada por el último capítulo y que se refiere a las diversas disposiciones relativas al término de que goza el órgano técnico para fincarlas.

Globalmente, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda previene toda la actividad del órgano técnico de la Cámara de Diputados para ejecutar eficazmente todo procedimiento relacionado con el Control y Fiscalización a entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, así como a los implementos técnicos aplicados para la revisión de la Cuenta Pública presentada por el Presidente de la República, como responsable de la actividad de la Administración, pues de los resultados presentados en dicha Cuenta depende en gran proporción de la eficiencia para comprobar el efecto final de nivelar ingresos y egresos de la Federación que conforma la gestión financiera gubernamental.

Por otra parte, no debe olvidarse que la Contaduría Mayor de Hacienda no sólo controla y fiscaliza a la Administración Pública Federal, sino también a todas aquellas entidades y dependencias señaladas en el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, atendiendo de esta forma, al sistema general del Control y la Fiscalización prevenidos en el artículo 74 Constitucional.

Es importante señalar que la Ley Orgánica en estricto sentido, no es una Ley Reglamentaria del artículo 74 Cons

titucional, pero en mi opinión, creo que puede ser considerada como tal, en virtud de que el precepto constitucional previene la actividad fiscalizadora y como la mencionada ley -- del Órgano técnico reglamenta sobre la base legal constitucional las actividades propias de Control y Fiscalización en la gestión financiera gubernamental.

II.4. ACTUAL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

Las obligaciones encomendadas a la Contaduría Mayor de Hacienda deben de responder a la necesidad de ejercer un control más amplio de las acciones del Gobierno Federal por parte de los representantes populares.

En congruencia con lo anterior, la actualización de la estructura orgánica de la Contaduría debe ser permanente y sistemática, con el propósito de estar en aptitud de cumplir sus tareas cada vez con mayor eficiencia. Para lograrlo es necesario incrementar sus recursos humanos, materiales, financieros y técnicos. En relación a éstos, el elemento humano es el más valioso componente de cualquier organización, pues las instituciones nunca podrán ser mejores que los hombres que las integran, en este sentido, se integra a su estructura jurídica nuevas disposiciones que hagan realidad el buen desempeño de las actividades del Control y de la Fiscalización.

Así, tiene especial trascendencia que el Órgano técnico de la Cámara de Diputados cuente con un Reglamento Inte

nior que fije las facultades y obligaciones del elemento humano, es decir, del Contador Mayor de Hacienda, Subcontador-Mayor de Hacienda, Directores y Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Asesores y demás personal que integra la organización interna de El.

En este orden y como lo dispone la fracción VIII del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, corresponde a la Comisión de Vigilancia expedir el Reglamento Interior que fija facultades y obligaciones del personal descrito con antelación.

El Reglamento Interior es complemento de la Ley Orgánica y por eso, la importancia de que el personal encargado de la revisión de la Cuenta Pública y la Fiscalización a entidades y dependencias, cuenten con la organización de facultar y deslindar competencias a cada funcionario y empleados-sujetos al cometido social de la Contaduría Mayor de Hacienda, coordinando y planeando los sistemas a seguir en la aplicación de cada técnica, tales como la contabilidad, la auditoría (glosa y revisión), y en sí, todo procedimiento aplicable a esta rama administrativa.

En términos generales, el actual Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25-11-79 dispone al personal de esa dependencia del Poder Legislativo (Cámara de Diputados) entre otras:

a).- Al Contador Mayor, la de cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica; representar

a la Contaduría Mayor de Hacienda ante las entidades y dependencias del Poder Ejecutivo; Planear, organizar y supervisar las actividades de las diferentes áreas que integran el órgano técnico, asimismo, el fincamiento de las responsabilidades de los servidores públicos.

b).- Al Subcontador Mayor de Hacienda, las obligaciones de planear, coordinar y dirigir los trabajos a cargo de las Direcciones Generales Operativas de la Contaduría Mayor de Hacienda, previo acuerdo con el Contador Mayor.

c).- A la Dirección General de Auditoría, en mi concepto, depara toda la base de procedimientos de un órgano -- eminentemente con características de Contraloría, es decir, -- la Dirección General de Auditoría establece los sistemas de auditar, glosar, e implantar la contabilidad al sector público (técnicas necesarias para controlar y fiscalizar a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y para la revisión de la Cuenta Pública) correspondiente al ejercicio fiscal anual del Gobierno Federal. Asimismo evalúa la eficiencia y eficacia de las actividades económicas -- propias de la Hacienda Pública, es decir, interviene directamente en la inspección, vigilancia, fiscalización y control en las dependencias y entidades señaladas en el artículo 20. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, comprobando si el ingreso y el gasto público se ajustan a las -- diversas leyes que rigen en la materia, (Leyes de Ingreso, -- Presupuesto de Egresos de la Federación, Plan Nacional de -- Desarrollo, etc...).

d).- A la Dirección General Jurídica, se le encarga la evaluación de todos los procedimientos jurídicos y legales que comprende el conducto para la promoción del fincamiento de responsabilidades y otras acciones que se deriven de las auditorías practicadas.

e).- A la Dirección General de Administración, es la encargada de acuerdo al reglamento, de administrar los recursos humanos, financieros y materiales que requieran las unidades administrativas de la Contaduría, para el eficiente cumplimiento de las funciones que se tienen encomendadas.

Por último, cabe hacer mención que del actual reglamento se analizó hasta el artículo 9 de su ordenamiento, pero el reglamento se complementa en 11 artículos con 4 transitorios que de manera general previenen los casos en que se puede suplir a los funcionarios de la Contaduría y otras facultades y obligaciones de las demás unidades administrativas inferiores de la misma.

C A P I T U L O I I I

ATRIBUCIONES DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

Una vez demostrada la constitucionalidad de la Contaduría Mayor de Hacienda para desempeñar el Control y la Fiscalización de la gestión gubernamental de la Hacienda Pública y de la Revisión de la Cuenta Pública presentadas por el Primer Mandatario de la Nación, debe analizarse los procedimientos consistentes en cumplir con sus responsabilidades.

En efecto, las operaciones financieras realizadas en la Administración Pública Federal y demás entidades que tienen injerencia en el Erario Público, deben ser comprobadas - por medio del ejercicio que se desprende de la Constitución; - para tal efecto el artículo 30. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, fundamenta el funcionamiento íntegro de la Contraloría, otorgada al órgano técnico de la Cámara de Diputados. A saber, el artículo 30. previene cinco tipos de atribuciones tendientes a lograr la eficiencia, el -- desarrollo y el apego a las normas propias de un órgano de - contraloría, las cuales son:

- I.- Atribuciones de Verificación.
- II.- Atribuciones Informativas.
- III.- Atribuciones de Auditoría.
- IV.- Atribuciones de Promoción de Responsabilidades, Imposición de Sanciones, Presentación de Denuncias y Recomendaciones.
- V.- Atribuciones Normativas.

Entrar al fondo del estudio implica a priori tener -

nociones claras sobre los conceptos del control y fiscalización. Sobre esta materia, la Lic. Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz da las definiciones siguientes; al referirse al control de la gestión nos indica:

"El Control de la Gestión se refiere a la supervisión del manejo de los fondos públicos, efectuados por la Contraloría para obtener una óptima eficiencia en la realización de las funciones del Estado. El monto de los gastos erogados no depende tan solo del ámbito y extensión de las varias funciones verificadas por el gobierno, sino también de la eficiencia con que éstas sean ejecutadas". (14)

Esta definición es una base sobre el concepto del Control en la Gestión Gubernamental, tendiente para que la Contaduría Mayor de Hacienda sea el órgano contralor de la optimización de los recursos federales.

En cuanto a la fiscalización la Lic. Chapoy dice: -- "Para realizar la fiscalización de las funciones de la Administración es necesario un organismo eminentemente técnico". (15)

De acuerdo al artículo 10. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, ésta es un órgano técnico, tal y como lo deduce la definición anterior.

En este orden, la Contaduría Mayor de Hacienda (órgano de contraloría) debe hacer un examen profundo de la eficiencia o

(14) Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. El Régimen Financiero del Estado en las Constituciones Latinoamericanas, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1a. Edición, México, 1973, pág. 32.

(15) IDEM. OB. CÍT. pág. 48.

ineficiencia de la economía y del cumplimiento de las leyes que regulan el sistema presupuestario y financiero del Estado.

Por esta razón las atribuciones asignadas a la Contaduría Mayor de Hacienda son aquellas que conforman la columna vertebral del ejercicio pleno de las actividades contraloras, de ahí la importancia de saber como se desempeña la Contaduría materialmente dentro de la evaluación de la Administración Pública Federal y demás entidades que conforman el campo financiero del Estado.

III.1. ATRIBUCIONES DE VERIFICACION.

Conforme a la fracción I del artículo 30. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda..... "verificar si las entidades a que se refiere el artículo 20. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública":

a).- Reclizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes General de Deuda Pública, de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás ordenamientos aplicables a la materia;

b).- Ejercieron correcta y estrictamente -- sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;

c).- Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y

d).- Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la ley;

De acuerdo a lo anterior, vemos las entidades que comprende la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal:

Artículo 2º.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

- I.- El Poder Legislativo.
- II.- El Poder Judicial.
- III.- La Presidencia de la República.
- IV.- Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
- V.- El Departamento del Distrito Federal.
- VI.- Los organismos descentralizados.
- VII.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- VIII.- Los Fideicomisos Públicos.

La Verificación es:

"La acción de verificar, probar si una cosa es verdadera. Comprobar o examinar la verdad de una cosa de lo que se dijo o pronosticó". (16)

Conforme a la definición, desempeñar la atribución verificadora consiste en comprobar que la actividad financiera realizada por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el Poder Judicial y la del mismo Poder Legislativo, ajusten estrictamente a los términos de las

(16) Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

disposiciones jurídicas (inciso a) de la fracción I del artículo 30. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda) todas sus operaciones de acuerdo en los términos y montos aprobados.

Para realizar la verificación, la Contaduría Mayor de Hacienda hace el examen de las operaciones efectuadas por los organismos públicos, comprobando realmente el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en los programas autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobados por la Cámara de Diputados. La verificación determina el grado de congruencia que existe entre el logro de las metas y objetivos de los programas conforme a la planeación nacional, secretarial y regional que se establecen, precisando en que medida el gasto ejercido corresponde al avance de las metas alcanzadas respecto al impacto de los programas ejecutados dentro del contexto social en que se desarrollan.

En este orden, comprobar la veracidad de las operaciones financieras depende del cumplimiento de las normas establecidas para cada caso, según las disposiciones de las leyes financieras; para tal efecto citaré como verbigracia los siguientes ordenamientos:

La Contaduría Mayor de Hacienda verificará.....

Las cantidades que se recauden por los diversos ingresos fiscales que establece esta Ley, se concentren en la Tesorería de la Federación y deban reflejarse cualquiera que sea su forma o naturaleza tanto en los registros de las oficinas recaudadoras y de la propia Tesorería, como

en la cuenta de la Hacienda Pública Federal (artículo 10 primer párrafo de la Ley de Ingresos).

Cuando los organismos y empresas propiedad del Gobierno Federal incrementen sus ingresos como ... efectos de aumentos en la productividad o modificación en sus precios y tarifas, los recursos así obtenidos sean aplicados prioritariamente a reducir el endeudamiento neto del organismo o empresa de que se trate, a los programas a que se refiere el Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 12 de la Ley de Ingresos).

Sobre la Ley de Ingresos, la verificación se extiende hasta las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por cuanto a que toca a esta dependencia la aprobación de la gestión en materia de créditos, compensaciones, estímulos y subsidios otorgados a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

En relación al presupuesto de egresos, la Contaduría Mayor de Hacienda verifica que:

Los subsidios con cargo a impuestos federales, las devoluciones de impuestos, los estímulos fiscales, así como las participaciones que sobre impuestos y productos federales correspondan a los Estados, al Distrito Federal o a los Municipios en los términos que fijan las leyes de Ingresos de la Federación y de Coordinación Fiscal y las demás normas aplicables deban comunicarse a la Secretaría de Programación y Presupuesto a fin que realice la afectación presupuestal correspondiente (artículo 32 del Presupuesto de Egresos de la Federación).

En atención al Presupuesto de Egresos de la Federación, es importante señalar que todas sus disposiciones son verificadas por la Contaduría Mayor de Hacienda, ya que aquél comprende el monto de presupuesto asignado a cada dependencia y entidad (incluyendo al Poder Legislativo) y de las ero

gaciones que del mismo se realizan; siendo indispensable para el Órgano Técnico tener una coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto, porque esta dependencia es la facultada para interpretar las disposiciones del Presupuesto de Egresos y establece las medidas conducentes a su correcta aplicación.

Respecto a las disposiciones de las Leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y demás ordenamientos aplicables a la materia (fracción I del artículo 30. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda) transcribo algunos ejemplos relacionados con la verificación objeto de este punto; la Contaduría Mayor de Hacienda verifica:

Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, sean la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento del presupuesto federal (artículo 12 de la Ley General de Deuda Pública).

Cada entidad lleve su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto (artículo 39 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

Los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avance en la ejecución de programas y en general de manera que permitan medir la eficacia y eficiencia del gasto público federal (artículo 40 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

Referente a otros ordenamientos aplicables son las verificaciones realizadas de acuerdo a los lineamientos

de las siguientes leyes:

Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, conduzcan sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal (artículo 20, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

La planeación debe llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deba atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 20. de la Ley de Planeación).

De las disposiciones fiscales se verifica, entre otras cosas que:

Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan infracciones, sean de aplicación estricta (artículo 50. del Código Fiscal).

La recaudación de los ingresos federales se haga por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas autorizadas por las entidades, según se establezca en los convenios y acuerdos respectivos (artículo 15 primer párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal).

En cuanto a las obras públicas realizadas por el Gobierno Federal o el Departamento del Distrito Federal, se verifica:

La ejecución de obras públicas con cargo total o parcial a fondos federales conforme a los convenios entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas estén sujetas a las disposicio

nes de esta ley. Para estos efectos se pactará lo conducente en los mencionados convenios, con la participación que en su caso corresponda a los municipios interesados (artículo 7o. de la Ley de Obras Públicas).

Las dependencias y entidades formulen un inventario de la maquinaria y equipo de construcción a su cuidado o de su propiedad y lo mantengan actualizado y lleven el catálogo y archivo de los estudios y proyectos que realicen sobre la obra pública (artículo 10 de la Ley de Obras Públicas).

Por último en cuanto a las verificaciones sobre el patrimonio de la Nación, tenemos las siguientes disposiciones:

Los bienes de dominio privado que pasen a formar parte del dominio público cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o a alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos, o de hecho se utilicen a esos fines (artículo 4o. de la Ley General de Bienes Nacionales).

La enajenación a título gratuito u oneroso de inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afecten al patrimonio de los organismos o empresas, sólo se haga previo acuerdo del Presidente de la República. La enajenación de inmuebles a título oneroso para la solución de problemas de índole habitacional, sólo se autorice mediante la previa presentación de programas de urbanización, localización y de financiamiento. (artículo 15 párrafos I y II, de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal).

En este orden, podría seguir enumerando otras disposiciones Jurídicas pero de lo que realmente se trata es de saber como se realiza la atribución de verificar a las dependencias y entidades y conocer las leyes financieras que regu-

lan la materia, pues son el apoyo jurídico de verificación - en las operaciones que se suscitan en la presupuestación, ingresos, planeación, inversión, financiamiento y en el gasto público, así también en el pago de la deuda y movimientos en el patrimonio de la Nación.

La veracidad de las actividades financieras facilitan la revisión de la Cuenta Pública presentada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que a su vez, la turna a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda para su posterior examen y glosa.

III.2. ATRIBUCIONES INFORMATIVAS.

La fracción IV del artículo 30. de la Ley Orgánica - de la Contaduría Mayor de Hacienda señala: Ordenar visitas, - inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes:

Ahora bien, conceptualmente información significa:

"La acción y efecto de informar o informarse. Averiguación legal y jurídica de un hecho. - Enterar o dar noticia de una cosa. Averiguación sobre algún asunto importante, encargada a una comisión especial de cualquiera de los cuerpos - colegisladores para que en lo sucesivo conste una cosa. (17)

En este orden, la solicitud de informes es el medio de comunicación más común para obtener datos específicos sobre la cuestión de la cual se tiene duda, pues dado que la magnitud y diversidad de los programas operacionales en las

(17) IDEM.

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal es muy extensa y considerando que el tiempo para analizar el Presupuesto de Egresos, Informe Anual de Gobierno y la Cuenta Pública tienen un límite, la atribución informativa de la Contaduría Mayor de Hacienda resulta ser el medio preventivo para obtener las noticias sobre los movimientos presupuestarios, económicos y contables de los organismos públicos a los cuales se les solicita, haciéndolos de forma oral o escrita según la solicitud.

El artículo 24 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda señala:

"Las entidades están obligadas a proporcionar a la Contaduría Mayor de Hacienda la información que les solicite. Igual obligación tienen los funcionarios de los Gobiernos de los Estados, del Departamento del Distrito Federal, de los Organismos de la Administración Pública Paraestatal y de los Municipios, así como las instituciones privadas, o los particulares, a los que el Gobierno Federal les hubiere concedido subsidios".

El órgano técnico hace valer la disposición anterior para asegurarse el cumplimiento de las obligaciones que tiene respecto al Control y Fiscalización; ahora bien, para facilitar la integración en los sistemas de información financiera que asegure el control de la gestión gubernamental, el artículo 69 de la Constitución Política previene:

"A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que se manifieste el estado general que guarde la administración pública del país".

Ese documento que presenta el Presidente de la República es el que se conoce con el nombre de Informe Presidencial del 10. de septiembre de cada año, fecha en que abre sesiones el Congreso de la Unión. El informe contiene datos globales sobre la situación económica nacional, los avances de su planeación por sectores y los pasos que en materia de las Finanzas, la Administración Pública Federal ha adoptado en su criterio y toma de decisiones. Para complementar la disposición constitucional, se debe observar lo que indica el artículo 60. de la Ley de Planeación:

"El Presidente de la República al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá el informe de las acciones y resultados del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior.

El contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dicho documento".

De acuerdo a la referencia de esta disposición permítete a la Cámara de Diputados el análisis de cuentas, (se interpreta que es la Contaduría Mayor de Hacienda la encargada de hacer el examen de los documentos que se mencionan) esto con el fin de hacer las correcciones económicas que del in--

forme surjan, dando los lineamientos para su revisión y análisis profundo sobre los objetivos logrados que en él se determinan.

La fracción cuarta párrafo sexto del artículo 74 - constitucional dispone que la Cuenta Pública representa la información sobre los resultados de la gestión financiera del Poder Ejecutivo Federal en cuanto a los alcances que la acción reguladora del Estado ha tenido en el desarrollo económico y social del país; lo anterior permite al órgano técnico de la Cámara de Diputados conocer cuándo, en qué y cómo fueron erogados los recursos bajo la administración del Primer Mandatario.

Por otra parte, no sólo los anteriores informes bastan para que la Contaduría Mayor de Hacienda satisfaga la atribución informativa, sino que su Ley Orgánica exige en: el artículo 19 "que debe recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones, en el control de la gestión gubernamental". A saber, los informes -- son los siguientes:

I.- Informe Trimestral de Deuda Pública. (Que expone el financiamiento y endeudamiento de los organismos públicos).

II.- Informe sobre la Banca Nacionalizada. (Donde se obtiene el conocimiento de las operaciones realizadas por las entidades bancarias).

III.- Informe anual de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos. (Proporcionados en -

los términos del artículo 93 constitucional).

IV.- Informe Trimestral sobre la situación económica y las finanzas públicas. (Contiene una visión global de la estrategia económica utilizada por el Ejecutivo Federal, la evolución de la misma y el desarrollo de las finanzas públicas durante el periodo en cuestión, así como los reportes de la tasa real de crecimiento del producto interno bruto PIB y los resultados de la reordenación económica, con la descripción gráfica de la situación financiera del Sector Público)

Los informes referentes a materia fiscal también son muy diversos: como ejemplo podemos citar el siguiente:

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informará trimestralmente al Congreso de la Unión sobre los resultados de los ingresos del sector público autorizados para el ejercicio fiscal correspondiente, en relación a las estimaciones que se consignan, dentro de los 45 días siguientes al trimestre vencido. (Artículo 10. párrafo III de la Ley de Ingresos de la Federación).

En términos generales, la Contaduría Mayor de Hacienda recopila y codifica todos los informes examinándolos para que de ellos se obtenga un control en las actividades financieras de las dependencias y entidades que conforman la organización administrativa nacional.

Por último, se hace mención que cuando las dependencias y entidades se nieguen a proporcionar la información -- que requiera la Contaduría Mayor de Hacienda, se procederá -- en los términos del artículo 25 de su Ley Orgánica que dice:

Si alguna de las entidades se negare a pro-

porcionar la información solicitada por la Contaduría Mayor de Hacienda, o no permítiese la revisión de los libros, instrumentos y documentos -- comprobatorios y justificativos del ingreso y -- del gasto públicos, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías, ésta lo hará del conocimiento de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia, para que resuelva lo procedente.

El mismo procedimiento se seguirá en el caso de las instituciones o personas que hubieren recibido subsidio del Gobierno Federal.

III. 3. ATRIBUCIONES DE AUDITORIA.

La Auditoría compone la columna vertebral de la organización de Contraloría tal y como lo lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda; es el eje jurídico y legal de la -- Fiscalización superior, porque a través de ella se comprueban las transacciones financieras o de Hacienda Pública realizadas en las unidades económicas de las dependencias y en entidades públicas.

La importancia de la auditoría es fundamental, pues si bien la fracción IV del artículo 30. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda ordena la práctica de auditorías al sector público, en toda la ley se observan preceptos que hacen de esta atribución la actividad jerárquica por excelencia, porque un órgano con las funciones de contraloría conforma la fiscalización íntegra en el control de la gestión financiera gubernamental. Así, la comprobación de los resultados de la Cuenta Pública se logra de un modo verídico y real de los hechos finales de las operaciones de las-

Finanzas.

La auditoría es el cuerpo jurídico que comprueba la aplicación o interpretación de las leyes financieras, por -- tal motivo el auditor se encarga de hacer esa interpretación además de hacer la revisión de las cuentas empleando la ejecución de los pasos técnicos siguientes:

1.- Realización de visitas por el personal auditor a las unidades económicas de las dependencias y entidades.

2.- Disposición sobre los libros de contabilidad, expedientes y documentos en original de los estados financieros y de balance, que comprueben operaciones en el ingreso y los egresos, los cuales deben ser facilitados por los organismos que se deban auditar.

3.- Comprobación de los movimientos presupuestarios y de hacienda mediante la revisión, examen y glosa (de acuerdo a los principios de contabilidad pública establecidos por la Contaduría Mayor de Hacienda) de los libros, expedientes y documentos financieros.

Para realizar las auditorías, la Contaduría Mayor de Hacienda cuenta con cinco Direcciones Generales operativas - distribuidas por sectores que son:

- . Dirección General de Auditoría de Ingresos - del Sector Central.
- . Dirección General de Auditoría de Egresos del Sector Central.
- . Dirección General de Auditoría al Sector Parastatal.
- . Dirección General de Evaluación de Programas.
- . Dirección General de Ingeniería.

Estas direcciones son las responsables en intervenir directamente a las dependencias y entidades, consistentes en comprobar y evaluar la gestión gubernamental, que globalmente comprende el siguiente trabajo material:

a).- Fiscalizar que la Administración Pública Federal y entidades enumeradas en el artículo 20. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público realizaron sus operaciones con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos y si se cumplió con los demás ordenamientos jurídicos (Leyes Financieras).

b).- Fiscalizar los subsidios, transferencias y apoyos para operación e inversión concedidos por el Gobierno Federal y Departamento del Distrito Federal a los Estados, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las instituciones privadas o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino y comprobar que se aplicaron a los propósitos para los que fueron autorizados.

c).- Fiscalizar de las erogaciones hechas por concepto de las Obras Públicas, ya que gran parte del presupuesto se destina a este rubro, así como de los inventarios de la maquinaria, bienes muebles e inmuebles que poseen las dependencias y entidades.

d).- Verificar y revisar si las dependencias y entidades alcanzaron con eficiencia, los objetivos y metas fijados en sus programas, en relación con los recursos humanos, materiales y financieros aplicados conforme a los presupuestos

de Egresos de la Federación, comprobando si el gasto público se ajustó a esos lineamientos.

e).- Fiscalizar y comprobar si la recaudación de los ingresos se realizó eficientemente de conformidad con las le yes aplicables en la materia y,

f).- Comprobar si del resultado de la evaluación hecha a los organismos públicos, va en concordancia con los re sultados de la revisión de la Cuenta Pública.

En resumen, las actividades de fiscalización del con trol de la gestión son comprobadas de manera fehaciente por la práctica de auditorías, que en su conjunto y en su finali dad las podemos definir como:

- . Auditoría Financiera y de Cumplimiento.
- . Auditoría de Economía y Eficiencia.
- . Auditoría de Resultados de los Programas.

III.4.- ATRIBUCIONES DE PROMOCION DE RESPONSABILIDADES, IMPO- SICION DE SANCIONES, PRESENTACION DE DENUNCIAS Y RE- COMENDACIONES.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

Este es el fundamento constitucional que previene las responsabilidades en contra de los daños de la Hacienda Pública, tal precepto es señalado en el párrafo quinto de la -

fracción IV, del artículo 74.

De acuerdo al mandato constitucional, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda reglamenta en el Capítulo Sexto las responsabilidades que genéricamente comprende:

A los causantes del fisco federal por incumplimiento de las leyes fiscales o por su inexacta aplicación; a los funcionarios o empleados de las entidades por la aplicación indebida de las partidas presupuestales, falta de documentos justificativos o comprobatorios del gasto. (Artículo 27).

Las responsabilidades que se finquen, tienen por objeto cubrir a la Hacienda Pública Federal, el monto de los daños y perjuicios causados. (Artículo 29).

Los organismos públicos y privados y los funcionarios o empleados de las mismas, son solidariamente responsables por su coparticipación por actos sancionados por la ley. (Artículo 30).

Y las demás responsabilidades que se susciten por el incumplimiento de las leyes financieras así como las desviaciones detectadas en la revisión de la Cuenta Pública a cargo de funcionarios o empleados de las dependencias o de la misma Contaduría Mayor de Hacienda cuando no cumplan con las obligaciones a que deben sujetarse en el ejercicio de sus actividades. (Artículos 31 a 36 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

En base a las anteriores disposiciones legales, se asignó a la Contaduría Mayor de Hacienda la atribución de promover las responsabilidades civiles, administrativas y penales a los funcionarios y empleados públicos transgresores de la Ley y a las personas físicas o morales que con ellos se hayan coludido en la comisión de delitos patrimoniales del Erario Federal o de la Hacienda Pública. Estos son los principios rectores que guarda el órgano técnico de la Cáma-

ra de Diputados por cuanto a la facultad exclusiva que le otorga la Constitución para determinar las responsabilidades de acuerdo a la ley.

El fincamiento de las responsabilidades se realiza a través del Contador Mayor de Hacienda (artículo 7o., fracción X, inciso a) de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda), el cual promueve ante las autoridades competentes —Ministerio Público— o directamente en la Procuraduría General de la República las respectivas denuncias que fundamenten los ilícitos.

En atención a que la imposición de sanciones de las responsabilidades pueden recaer en tipo de índole administrativa, civil o penal, es necesario establecer un orden para su criterio:

Las responsabilidades administrativas se fincarán in dependientemente de las que procedan por otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial. Las sanciones administrativas se aplican por actos u omisiones que afecten la legalidad u honradez en el desempeño de sus cargos y en los cuales puedan causar algún daño patrimonial contra la Hacienda Pública; las sanciones pueden tener el carácter que va desde la destitución del puesto público hasta la recuperación del monto del daño causado (tiene el carácter de crédito fiscal) mediante el procedimiento administrativo de ejecución, en los términos de la legislación fiscal correspondiente.

Cuando se trate de altos funcionarios, se estará a -

lo dispuesto en los artículos 108, 109, 110 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (esta disposición es la parte final del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda) que tiene la finalidad de adecuar el procedimiento a las disposiciones del Título Cuarto de la mencionada Constitución intitulada De las responsabilidades de los servidores públicos, comprendidas del artículo 108 al 114, y a la ley que reglamenta al mismo Título Cuarto, denominada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los servidores públicos son civilmente responsables de los daños y perjuicios que causen a la Hacienda Pública - mediante actos u omisiones que les sean imputables, siempre y cuando hayan actuado por error, imprevisión, negligencia, falta de reflexión o cuidado, o de acuerdo a lo que se estipula en el Libro Cuarto, Capítulo III del Código Civil en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal derivadas de las obligaciones del enriquecimiento ilegítimo, por constituir hechos propios, ejemplo:

El que obrando ilícitamente o contra las - buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo. (Artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal).

El que sin causa se enriquece en detrimento de otro, está obligado a indemnizarlo de su empobrecimiento en la medida que él se ha enriquecido. (Artículo 1882 del mismo ordenamiento).

Este tipo de responsabilidades son aplicables porque van de acuerdo a la legislación civil, y en todo caso del de

recho común.

Al referirnos a las responsabilidades penales, observamos la fracción V del artículo 74 Constitucional que nos indica:

Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Esto es -de acuerdo al precepto del artículo 111- que para proceder penalmente se declara por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara de Diputados si hay o no lugar para proceder contra el inculpado. De acuerdo a la disposición constitucional, la Contraduría Mayor de Hacienda a través de su Dirección General Jurídico Consultiva formula las recomendaciones necesarias para el tipo de procedimiento penal de acuerdo a cada caso, los cuales se fincan con motivo de los malos manejos o desviaciones que se encuentran dentro del presupuesto autorizado y que constituyan daños a la Hacienda Pública.

El Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, denominada De los Delitos Cometidos por los Servidores Públicos, tipifica los diversos delitos a que hace alusión el mismo, que entre otros son: el Peculado, Cohecho, Abuso de Autoridad, Uso indebido de atribuciones, etc., que son sancionados con pena de prisión.

En efecto, los servidores públicos son responsables penalmente con motivo de los malos manejos que hagan de los-

recursos económicos de la Nación, y de los ilícitos descubiertos por la Contaduría Mayor de Hacienda al revisar las operaciones financieras y la Cuenta Pública y donde ellos estén implicados. La atribución de responsabilidades -aparte de satisfacer todo lo anteriormente comentado- tiene la finalidad de evitar la corrupción pública que tan gravemente afectan la economía del país.

Para ejercer esa atribución, la Contaduría Mayor de Hacienda goza de cinco años para determinar las responsabilidades que se hayan generado, de acuerdo a los términos de la Prescripción que señala el artículo 37 de su Ley Orgánica.

III.5.- ATRIBUCIONES NORMATIVAS

A la letra de la fracción VIII, del artículo 30. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, ésta deberá:

Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal.

El artículo 12 complementa la disposición al señalar:

La Contaduría Mayor de Hacienda para revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal, establecerá las normas, procedimientos, métodos y sistemas.

Conforme a las disposiciones, la atribución normativa se refiere: "Al conjunto de normas aplicables a una deter

minada materia o actividad". (18)

Esto es, el establecimiento normativo se basa en reglamentar las conductas a seguir o al que se deben ajustar - el personal de la Contaduría Mayor de Hacienda para la revisión de la Cuenta Pública y la interpretación jurídica de -- las leyes financieras, pues la naturaleza cambiante o transformación que sufren la economía, las finanzas y la administración con el transcurso del tiempo, presentan nuevas situaciones que hacen de la normatividad una atribución consistente en adecuar nuevas figuras jurídicas de acuerdo a esos cambios que se presentan; no es lo mismo la presentación de la Cuenta Pública del año actual a las que se presentarán en años posteriores, cada una tendrá sus propios perfiles y características, ya que dependen del momento político y económico en el cual se desarrolla el campo financiero.

De este modo se puede determinar la existencia de diferentes tipos de adecuación jurídica, tales como:

- . Normatividad Presupuestal.
- . Normatividad en la Revisión de la Cuenta Pública.
- . Normatividad en el Control del Gasto Público.
- . Normatividad Contable, que comprende los sistemas de Contabilidad y movilización de fondos y valores de propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

Estas normatividades tienen como finalidad uniformar los principios básicos de los métodos empleados en el Control y Fiscalización de modo de obtener una comprensión jurí

(18) IDEM.

dica en el examen de las cuentas, que hagan más eficaz el cumplimiento de sus funciones administrativas, en el registro correcto de sus actividades atributivas.

Por esta razón, en un estado de derecho cambiante como es el nuestro, tiene especial interés jurídico que la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda vaya adecuando sus preceptos a las nuevas situaciones que se presentan, a fin que se permita una efectiva sistematización en todos los procedimientos que deba realizar el órgano técnico.

Las anteriores atribuciones, tienen por objeto contar con un marco jurídico de procedimientos para comprobar la gestión financiera gubernamental, en donde un comentario correcto es pronunciado por el Licenciado Alfonso Cortina Gutiérrez que nos indica lo siguiente :

"En el campo de las Finanzas del Estado general ente se considera como presupuesto nacional a la ley que define y estima anualmente los ingresos y al decreto en que se preveen y autorizan los gastos públicos durante el mismo lapso. Es un concepto único que incluye la programación proforma del activo y pasivo de la cuenta pública". (19).

El Licenciado Cortina aclara con oportunidad, la importancia para la Contaduría Mayor de Hacienda el hecho de saber interpretar cada ley o cada disposición jurídica que la lleve al conocimiento total de la interpretación de la Cuenta Pública y de sus actividades como órgano contralor en el sistema financiero mexicano.

(19) Cortina Gutiérrez, Alfonso. Curso de Finanzas Públicas de México, Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición, México, 1977, pág. 61.

C A P I T U L O I V

FUNCIONES DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

IV.1. REVISION DE LA CUENTA PUBLICA

La Constitución Política señala:

"La revisión de la Cuenta Pública tendrá - por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los - criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los pro gramas. (Artículo 74 fracción IV, párrafo cuar- to)."

Cumplir con la disposición constitucional que antecede, es para la Contaduría Mayor de Hacienda desempeñarse con el carácter funcional de una contraloría, porque la contraloría es el servicio externo encargado de examinar, inspeccionar y evaluar la fiscalización y el control de la legalidad y corrección de los ingresos y egresos públicos (Presupuestos y Gasto Públicos), que comprueban la gestión financiera.

La naturaleza funcional de este órgano técnico se encuentra consignado en el artículo 30, de su Ley Orgánica que a la letra dice:

"La Contaduría Mayor de Hacienda revisará - la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo -- funciones de contraloría."

Para el ejercicio propio de un órgano contralor es - aquel que no termina con la revisión de las cuentas públicas

ni con las atribuciones enumeradas en el capítulo tercero de este estudio, en las que se comprueba si las dependencias y entidades públicas se han ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto y al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas (donde se precisa el ingreso y el gasto público) los cuales deben de estar aparejados a la revisión de la Cuenta Pública; sino que además debe de rendir los informes del resultado de sus actuaciones ante la Cámara de Diputados (a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta).

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda se señalan las causas por las que el órgano técnico no tiene una denominación más clara para sus obligaciones, la cual transcribo:

No escapó a nuestro análisis la posibilidad de proponer la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 73, fracción XXIV y 74, fracciones II y IV, para substituir los nombres de Contaduría Mayor y Contaduría Mayor de Hacienda que respectivamente son usados en ambas disposiciones, por el de Contraloría General de los Estados Unidos Mexicanos o el de Auditoría General del Poder Legislativo, más apropiados para designar al órgano técnico encargado de examinar y revisar la Cuenta Pública, por cuanto la palabra Contaduría sugiere la idea de la contabilidad de un negocio, es decir, lleva cuenta y razón de entrada y salida de los caudales, en tanto que el término Contraloría, a más de comprender a la actividad contable, denota control estricto de la recaudación de los ingresos y del ejercicio de los egresos, y establece juicios y criterios para determinar su origen y su aplicación, conocer su empleo eficiente y saber si se satisficieron necesidades y cumplieron programas, y el de Auditoría alude a la actividad fundamental en el examen y revisión de los ingresos y de los egresos públicos. No obstante las razones manifestadas, optamos por -

conservar la denominación *Contaduría Mayor de Hacienda*, con ello evitamos la reforma constitucional, nos ajustamos a nuestra tradición histórica, pero técnicamente las dotamos del contenido de *Contraloría General*. (20)

La técnica empleada en el órgano contralor en este caso, es el de elaborar los informes previos y de resultados del examen de la cuenta pública y del ejercicio de sus atribuciones que genéricamente debe de comprender lo que dispone la Ley Orgánica, esto es:

a). - Informe Previo.

De conformidad con la fracción II inciso a), del artículo 30. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, ésta debe elaborar y rendir:

A la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal. Este informe contendrá enunciativamente, comentarios generales sobre:

- 1.- Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;
- 2.- Los resultados de la gestión financiera;
- 3.- La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y en las demás leyes fiscales, espe-

(20) Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, Necesidad y Justificación de la Ley, págs. 8 y 9.

ciales y reglamentos aplicables en la materia, - así como en los Presupuestos de Egresos de la Federación;

4.- El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;

5.- El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones- o conceptos similares, y

6.- El análisis de las desviaciones presupuestales.

La función del informe previo rendido por el órgano contralor es elaborado con base en las verificaciones sistemáticas de las cuentas como de inspecciones y auditorías que están dentro del contexto del control y la fiscalización previamente definidos, en las que se reúnen las observaciones - jurídicas relativas a la gestión gubernamental, su administración y fiel cumplimiento.

Respecto de la disposición número uno, el informe debe detallar la Cuenta de acuerdo con los principios y fundamentos existentes, para sustentar el registro correcto de -- las operaciones, la elaboración y presentación de estados financieros basados en su razonamiento, eficiencia, aplicación de contabilidad gubernamental y apoyo de normas jurídicas.

Cabe señalar que para determinar los principios de - contabilidad gubernamental, la Secretaría de Programación y Presupuesto publicó en 1982 esos principios, que la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda hace referencia en - su artículo 11.

La disposición número dos tiene por objetivo el análisis e interpretación de las actividades atributivas sobre las técnicas, procedimientos y términos que se emplearon para obtener los resultados del financiamiento público y compararlas con la Cuenta Pública.

En cuanto al número tres, se trata de comprobar el apego a los ordenamientos jurídicos correspondientes como son la Ley de Ingresos de la Federación, Código Fiscal de la Federación, Ley de Coordinación Fiscal, Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, así como del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Como lo indica la disposición número cuatro, el informe comentará de manera general si las dependencias gubernamentales cumplieron o no, con el marco de los planes y metas propios de su objetivo, en el cual se precise el análisis cualitativo y cuantitativo del resultado financiero de los programas y subprogramas del Gobierno Federal y su congruencia con otros aspectos jurídicos como el Plan Nacional de Desarrollo, Ley de Obras Públicas y demás proyectos de programas y acciones de las entidades federativas, esto significa una evaluación global de fiscalización.

De acuerdo a la disposición número cinco, el informe contendrá el análisis y explicación de las erogaciones del presupuesto que fueron destinadas a subsidios, transferencias e inversiones que impliquen un avance tecnológico o la satisfacción de los intereses sociales que estén autorizados en una ley del ramo.

Por último, la disposición número seis permite que el informe enuncie las maneras de identificar las desviaciones presupuestarias y financieras que determinen causas de incumplimiento en las metas y objetivos de la Administración Pública Federal.

De este modo, la función de rendir el informe previo contiene en términos globales, los resultados generales de la gestión gubernamental y su armonía con la Cuenta Pública, en los que se difunden los alcances que la acción rectora del Estado ha tenido en el desarrollo económico y social del país. El informe previo es indispensable para difundir la técnica de evaluación e inspección de los principales criterios que se adoptan en la Contaduría Mayor de Hacienda en el campo de la vigilancia de las Finanzas Públicas, proporcionando y explicando el alcance de las técnicas, procedimientos y averiguación jurídica y legal de la gestión pública, que consta de:

- 1.- Información financiera.
- 2.- Contabilidad en el sector público.
- 3.- Principios de contabilidad pública o gubernamental.
- 4.- Desglose y revisión de cuenta pública.
- 5.- Auditorías (su objetivo y utilidad).
- 6.- Clasificación de auditorías.

b).- INFORME DE RESULTADOS

Una vez rendido el informe previo, para efectos adm

nistrativos se procede a lo señalado en la fracción II inciso b) del mencionado artículo 30. de la Ley Orgánica, el - - cual se debe de proporcionar a la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, en los diez primeros días del mes de - septiembre del año siguiente al de su recepción. Este infor me contendrá además, el señalamiento de las irregularidades - que haya advertido en la realización de las actividades mencionadas en este artículo.

El Informe de Resultados es la culminación de los -- procedimientos de análisis e interpretación del Informe Previo, en el que se sintetiza la evaluación del control y la - fiscalización de los ingresos y del gasto público; el infor me expone sobre la base de auditorías directas, visitas e -- inspecciones practicadas a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, los resultados de revisio nes selectivas de los ingresos federales y de egresos de cada unidad económica. También se exponen las cuentas de ba-- lance, de operación y de resultados de las entidades del Sec tor Paraestatal; del volumen, calidad y precios de las obras públicas, de sus adquisiciones y gastos generales, y en sí - todo lo relacionado con el patrimonio o erario de la Federación, señalando las anomalías, irregularidades o desviacio-- nes descubiertas en el manejo del presupuesto o al momento - de ejercer el gasto.

La importancia del Informe de Resultados estriba en - que se precisa el ingreso y el gasto público; se determina -

el resultado de la gestión financiera y su balance de acuerdo a la Cuenta Pública; se verifica si el ingreso deriva de la Ley de Ingresos y demás leyes fiscales; se señala si el gasto público se ajustó al Presupuesto de Egresos de la Federación y si se cumplieron los programas y subprogramas aprobados. Asimismo, presenta los estados contables de las obras públicas con apego a su Ley, como de los pliegos de observaciones y anomalías que determinen responsabilidades de los servidores públicos por la comisión de delitos que dañen o perjudiquen a la Hacienda Pública Federal.

De esta forma, la Contaduría Mayor de Hacienda en su calidad de Órgano técnico de la Cámara de Diputados, cumple con las funciones de contraloría en el sistema de control gubernamental y fiscalización superior de acuerdo a las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Orgánica le otorgan.

IV.2.- FUNCIONES COMPLEMENTARIAS.

a).- DISPOSICIONES E INFORMES APLICABLES A LA MATERIA

Las funciones complementarias son aquellas que la Contaduría Mayor de Hacienda emite a su personal especializado de manera que sus recursos humanos estén orientados y fundamentados en la aplicación de ordenamientos jurídicos vigentes y en los informes rendidos por el Ejecutivo Federal, que permitan el desahogo y elaboración de diversas disposiciones relacionadas con las atribuciones de la Contaduría Mayor de

Hacienda —como en el caso del capítulo III, donde se aprecia la aplicación de varios ordenamientos jurídicos—.

El universo de trabajo para el órgano contralor es muy diverso, lo que implica que sus recursos humanos se apoyen en disposiciones o informes aplicables en el campo de su competencia, que entre otros podemos citar los emitidos por la Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión, dependiente de la Contaduría Mayor, los cuales transcribo:

I.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹

II.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Reglamentaria del Título IV de la Constitución Política).

III.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y su Reglamento.

IV.- Ley General de Deuda Pública.

V.- Ley General de Bienes Nacionales.

VI.- Ley de Obras Públicas y su Reglamento.

VII.- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal.

VIII.- Ley de Coordinación Fiscal.

IX.- Código Fiscal de la Federación y Leyes Fiscales Especiales.

X.- Ley de Ingresos de la Federación.

XI.- Presupuesto de Egresos de la Federación.

XII.- Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de Planeación. (21).

(21) Contaduría Mayor de Hacienda, atribuciones y funciones, Agosto de 1983, Capítulo V, Desahogo de consultas y elaboración de estudios. Interpretación de diversas disposiciones legales.

Genéricamente, los ordenamientos jurídicos anteriores son aplicables para el ejercicio del control de la gestión gubernamental y la fiscalización superior. Por lo que se refiere a los informes aplicables a este mismo rubro tenemos los siguientes:

I.- Informe sobre los avances en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales de Mediano Plazo.

II.- Informe trimestral sobre la situación-económica y las Finanzas Públicas.

III.- Informe anual sobre el estado de la Banca Nacionalizada.

IV.- Iniciativa de las leyes de Ingresos de la Federación.

V.- Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

VI.- Informe Trimestral de Deuda Pública.

VII.- Informe Anual Presidencial; y,

VIII.- Informe Anual de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativos.- (22).

De los anteriores informes resulta una función complementaria en virtud de tener el registro de las operaciones legales, numéricas y contables de las unidades económicas del sector público, caracterizadas por ser los comunicadores de información financiera consignada en documentos llamados estados financieros, indispensables para las labores -

propias del funcionamiento del órgano contralor.

b). - RELACION JURIDICA CON LA SECRETARIA DE LA
CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

Independientemente de las relaciones que de manera obligatoria mantiene con la Cámara de Diputados por ser su órgano técnico de Control y Fiscalización Gubernamental, la Contaduría Mayor de Hacienda sostiene relaciones con sus similares, con las contralorías internas de dependencias y entidades federales, y con todas aquellas instituciones relacionadas con el Control y Fiscalización, las cuales deben establecerse en forma concertada, coordinada e inducida.

De esta forma mantiene relaciones con las Contadurías Mayores de los Estados de la Federación, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto, pues estas componen el gabinete económico de la Administración Pública que además planean, coordinan, evalúan, vigilan y aplican leyes financieras, y como en el caso de Programación y Presupuesto que también realiza auditorías gubernamentales; en este orden debe de existir una coordinación para que las relaciones jurídicas entre ambas partes sea eficiente.

Pero el problema de este estudio empieza con la relación jurídica de la Contaduría Mayor de Hacienda con la dependencia del Poder Ejecutivo llamada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, órgano con las mismas ca-

características en el Control y Fiscalización Gubernamentales, esto es, realiza una serie de procedimientos jurídicos normativos idénticos como la glosa, auditorías, sistemas de registro y contabilidad del presupuesto y del gasto público (cumplimiento de los programas de dependencias y entidades) y en la promoción de responsabilidades de los servidores públicos que perjudiquen a la Hacienda Pública Federal.

En este orden de ideas, el análisis comparativo surge de la relación jurídica que se fundamenta en el artículo 32 bis fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se señala que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación:

"Debe coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos de sus respectivas responsabilidades."

Como analizaremos en los capítulos siguientes, comprobaremos que el ejercicio facultativo otorgado a esa dependencia del Poder Ejecutivo, es de hecho causa de duplicidad de atribuciones y funciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, porque su competencia es sobre la misma materia, es decir, sobre actividades en el control y fiscalización de la Hacienda Pública, tareas que el órgano del Poder Legislativo desempeña de muchos años atrás.

Para finalizar el estudio que hicimos en estos capítulos, cabe señalar una opinión muy acertada del Licenciado Alfonso Cortina Gutiérrez que al referirse sobre las atribuciones y funciones enmarcadas en la Ley Orgánica de la Conta

durla Mayor de Hacienda, dice lo siguiente :

"Como puede verse lo que quiere la Ley Orgánica dentro del espíritu constitucional, es que la cuenta pública se sujete a una auditoría externa completa, por un Poder distinto del Ejecutivo". (23)

Con la anterior opinión del Licenciado Cortina, se afirma mi idea sobre la constitucionalidad de la Contaduría Mayor de Hacienda, y que esta constitucionalidad, está reglamentada en la Ley Orgánica de la Contaduría; así se afirma la legalidad para el Control y la Fiscalización en México.

(23) Cortina Gutiérrez, Alfonso. Curso de Finanzas Públicas de México; Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición, México, 1977, pág. 93.

C A P I T U L O V

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN ANTECEDENTES DE SU CREACIÓN

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación es el medio de control y fiscalización de la misma gestión gubernamental pero dependiente del Poder Ejecutivo, de reciente creación (1982), el cual es un órgano que causa dualidad de atribuciones y funciones con las actividades de la Contaduría Mayor de Hacienda. La Secretaría como su nombre lo indica, es una contraloría que aplica idénticos métodos o técnicas para comprobar la eficacia del buen funcionamiento de la Administración Pública Federal, lo que le resta mérito a su creación, y en último caso, sustentó la idea que las actividades encomendadas a la nueva dependencia del Ejecutivo, pueden ser absorbidas por otra Secretaría de Estado como la de Programación y Presupuesto y en menor rango, la de Hacienda y Crédito Público.

En primer lugar el Lic. Sergio Francisco de la Garza escribe:

"México tiene dos tipos de control del gasto público.
Uno administrativo y otro legislativo". (24)

Más adelante continúa..... en consecuencia,
el sistema mexicano del control del presupuesto-

(24) Garza, Sergio Francisco De La. Derecho Financiero Mexicano.
Editorial Porrúa, S.A., 13a. Edición, México, 1985, pag
199.

combina el tipo administrativo interno con el tipo parlamentario" (25)

Efectivamente como bien menciona el licenciado de la Garza, la Contraloría General de la Federación forma parte del control administrativo de la gestión, o sea, es el control interno que depende directamente del Titular del Poder Ejecutivo Federal por su rango de Secretaría de Estado, haciendo paridad con el control y fiscalización realizado por la Contaduría Mayor de Hacienda, medio de control dependiente del Poder Legislativo Federal. A esta postura no podemos negar que si el Presidente de la República en su calidad de Jefe Supremo de la Administración Pública Federal y como responsable de la gestión financiera, disponga de los medios necesarios para garantizar la honradez del manejo de los recursos, exigiendo controles internos a las dependencias y entidades pues siendo tan complejo las actividades estatales, -- puede no llegar a enterarse de ciertos servidores públicos que incurren en malos manejos de los fondos públicos.

El supuesto de control administrativo o interno ya tiene antecedentes en la materia, iniciándose en el año de 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el encargo de formular los presupuestos y la cuenta de ingresos y egresos. Paralelamente se instituye en ese mismo Ministerio, la Tesorería General, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del Gobierno Federal, distribuir los fondos naciona--

les e informar a la Contaduría Mayor de Hacienda de aquellos movimientos del Erario Público.

En 1831 se suprime el Departamento de Cuenta y Razón estableciéndose que esa función quedara distribuida en los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal. En 1867, al reforzarse el esquema de centralización, la Secretaría de Hacienda queda como única dependencia fiscalizadora, conservando a través de la Tesorería General, las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos.

Las facultades de la Secretaría de Hacienda se incrementan en 1881 al concentrarse en ella además de la fiscalización, la dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y observaciones que resultaran de la práctica de dicha glosa. Finalmente, en 1910 se reorganiza una vez más la Tesorería, contrayéndose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contraloría.

El Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretarías de Estado de 1917, adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, es el antecedente más cercano a la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El antiguo Departamento de Contraloría surgió como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la administración pública federal y moralizar al personal al servicio del Estado. Su función era el control sobre la gestión gubernamental.

mental, que comprenda la legalidad en el manejo de fondos - del Erario y la evaluación de su rendimiento, realizando los estudios sobre la organización y procedimientos a que deba ajustarse el gasto público.

En 1932 mediante reformas a la Ley de Secretarías de Estado, se suprime el Departamento de Contraloría y nuevamente vuelven a transferirse sus funciones a la Secretaría de Hacienda incluyendo el control de la Contabilidad General de la Federación, su glosa y fincar las responsabilidades. En 1935 se crea la Contaduría de la Federación bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda, al que se le encargan las obligaciones de llevar la Contabilidad Pública, Glosa y fincamiento de responsabilidades de los funcionarios o empleados públicos en la comisión de delitos contra la Hacienda Pública.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 crea la Secretaría de la Presidencia (hoy Secretaría de Programación y Presupuesto) con las características entre otras, de elaborar el Plan General de Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar la inversión de la Administración Pública, lo cual dio pauta para que en 1976 desapareciera la Contaduría de la Federación y diera paso a la integración de una nueva forma de control del Poder Ejecutivo.

Estos antecedentes resultan un gran apoyo para delimitar el marco jurídico de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de la legalidad de su creación, -

porque en estricto sentido, no se considera al Departamento de Cuenta y Razón ni al Departamento de Contraloría, el origen de la nueva Secretaría encargada del control y fiscalización administrativo o interno, sino en base al pensamiento político del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado en 1982.

5.1 RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD, 1982

El nacimiento a los ordenamientos jurídicos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es en 1982, a raíz del pensamiento político del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado en su discurso sobre renovación moral expuesto en su mensaje de toma de posesión de la Presidencia de la República el primero de diciembre de 1982, el cual traduce íntegramente:

"La renovación moral de la Sociedad será -- compromiso y norma de conducta permanente de mi gobierno. Aspiro a inducir con el ejemplo del gobierno, empezando con el mío, el compromiso de todos los mexicanos, de todos y cada uno de los sectores, de todos los gremios, para fortalecer nuestros valores.

La guía fundamental de esta renovación moral será el Derecho. Síntesis de la moral social, de la moral republicana, democrática y revolucionaria que hemos venido formando los mexicanos. Actualizaremos las bases constitucionales de la responsabilidad de los servidores públicos y promoveremos una nueva ley sobre la materia, reformas y adiciones a la legislación penal y civil; introduciremos nuevas formas sobre la gestión pública para prevenir, detectar, corregir y, en su caso, sancionar conductas inmorales de los funcionarios y empleados públicos.

Promoveré sistemas que acaben con las com--

pensaciones al margen de la ley y den transparencia a los ingresos de los funcionarios gubernamentales; regularé, las prestaciones a que éstos tienen derecho y prohibiré el uso de bienes y -- servicios públicos para fines ajenos a su cargo. Evitaremos negocios ilícitos en los contratos de obra o servicio público, en las compras de go- -- bierno y sus empresas. No permitiré que se usen los fondos públicos para la promoción política -- personal de los funcionarios.

Impediremos aprovechamientos ilegítimos con la nómina oficial; perseguiremos las conductas -- ilícitas en el otorgamiento de autorizaciones, -- permisos, licencias y concesiones, en la inspec- -- ción y vigilancia de leyes y reglamentos.

Insisto: no es compatible servir en puestos públicos y simultáneamente operar negocios cuya actividad se funde en relaciones económicas con el gobierno. Esta dualidad es inmoral. O se -- gobierna o se hacen negocios. Los puestos Públi- -- cos no deben ser botín de nadie.

Perfeccionaremos los sistemas de administra- -- ción de los recursos del Estado y fortaleceremo- -- s los sistemas de control y vigilancia de la Admi- -- nistración Pública.

Para cumplir con el propósito de que el go- -- bierno de la República se constituya en patrón de -- conducta, promoveré la creación de la Contralo- -- ría General de la Federación, con rango de Secre- -- taría de Estado, para sistematizar y fortalecer -- las diversas facultades de fiscalización, con- -- trol y evaluación de la Administración Pública. -- Usaremos con vigor y decisión este nuevo instru- -- mento.

Espero una actitud dinámica y vigilante de -- la Cámara de Diputados y de su Contaduría. Mayor de Hacienda, respecto a los programas y presu- -- puestos del Ejecutivo Federal.

La renovación moral de la sociedad es reto- -- de todos los mexicanos. No podemos permitir que la Nación se debilite y decaiga; nuestros proble- -- mas son tan graves que sólo con una moral renovada lograremos vencerlos. El pueblo mexicano es -- profundamente moral, y me exige que persiga toda

forma de corrupción. Así lo haré. Gobernaré - con el ejemplo". (26)

Es innegable la calidad del pensamiento del Presidente de la República Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado en su aspiración de una Administración Pública honesta y eficiente, como un compromiso del Ejecutivo Federal que propone las medidas tendientes a combatir y prevenir las desviaciones financieras en la gestión y en el gasto público realizadas por el Gobierno Federal, los cuales obstaculizan los objetivos y el desarrollo de México, sancionando a los responsables de la gestión y del daño a la Hacienda Pública con pena de prisión inclusive.

Al respecto, si observamos los antecedentes descritos en las primeras líneas de este capítulo, vemos que ya existían órganos con características similares que se encargaban de esa función, pero que por inoperantes paulatinamente fueron absorbidas por otras dependencias del Ejecutivo. Como dice el maestro Miguel Acosta Romero:

"En estricto sentido no puede considerarse que existan en México antecedentes de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, salvo el Departamento de Contraloría previsto en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 25 de Diciembre de 1917, y que algunas de sus atribuciones puede estimarse que correspondieron a órganos dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de -

(26) Madrid Hurtado, Miguel de la Renovación Moral de la Sociedad, Secretaría de Gobernación, Edición Única, México, 1983, pag. 21, 22, 23.

Programación y Presupuesto". (27)

El maestro Acosta Romero nos da el apoyo para decir junto con los antecedentes descritos, que el Departamento de Contraloría es el órgano anterior a la nueva Secretaría, aún y cuando se dé el crédito al Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.

El Licenciado Pedro Camargo, en su monografía sobre El Control Fiscal de los Estados Americanos afirma que: "El Departamento de la Contraloría de la Federación desapareció por razones políticas". (28)

Creo que esta consideración lleva a la conclusión -- real de la existencia de los tipos de control y fiscalización del Ejecutivo; la actual Contraloría General de la Federación debe más su nacimiento a actos políticos y no a preceptos jurídicos establecidos o que prevenga la Constitución Política, ya que el antiguo Departamento de Contraloría fue creado para tranquilizar a la ciudadanía de los escándalos de corrupción pública que reinaba en la Administración de -- aquel entonces ¡y que también se sustentaba en la renovación moral! como hoy en día, el cual fundamento en unas líneas -- que se transcriben del Diario Oficial de la Federación del 24 de enero de 1918, página 205, que dice:

- (27) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 5a. Edición, México, 1983, pag. 101.
- (28) Garza, Sergio Francisco, DE LA. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 1985, 13a. Edición, México, pag. 178.

"Por iniciativa del Poder Ejecutivo que -- aprobó el H. Congreso de la Unión quedó consignada en la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado la creación de una nueva dependencia administrativa autónoma, con el extraño nombre de Departamento de Contraloría. Como esto constituye, -- indudablemente, uno de los pasos más importantes de los gobiernos que han existido en México, desde la fecha en que se consumó la independencia -- nacional, hacia la EFICIENCIA, ECONOMIA Y MORALIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Todos sabemos que las cuentas del tesoro -- público han formado siempre en México una madeja difícil de desenredar y que, en las raras ocasiones en que ha creído poder conocer esta madeja -- no se ha logrado ejercer la acción penal correspondiente sobre los infractores de la ley, por -- FALTA DE EFICIENCIA O MORALIDAD ADMINISTRATIVA, -- esto es porque la referida acción penal al descubrirse su aplicabilidad, hubiera ya prescrito o -- porque abortara la corrupción de las autoridades judiciales o su indebida obediencia al Ejecutivo para vergonzosas componendas políticas. Los -- efectos de moralización del Departamento de Contraloría además de los que producirán su divorcio de la Tesorería y su independencia de la Secretaría de Hacienda podrían evidenciarse con sólo recordar que entre sus facultades se cuentan -- las de exigir las responsabilidades civiles y penales en que incurran los funcionarios y empleados del gobierno de cualquier categoría que -- sean en el manejo de fondos y bienes de la Nación, las de decidir sobre la validez de las fianzas o garantías que debe otorgar todo funcionario, empleado o agente del gobierno que maneje bienes o fondos de la Nación, y las de impedir la celebración de contratos u obligaciones que impliquen gastos no amparados por partidas del presupuesto vigente.

.....Bastaría decir, para sintetizar las funciones principales de eficiencia del Departamento de Contraloría que éste UNIFICA, UNIFORMA Y SIMPLIFICA LA CONTABILIDAD OFICIAL, de manera que -- el Jefe del Poder Ejecutivo puede tener razón de ellas".

Además para complementar las cuestiones sobre moralidad cito algunas disposiciones sobre -- el referido Departamento de Contraloría escritas en el Diario Oficial de la Federación del 30 de enero de 1918 que nos dice: "Pero, ¿Qué es en --

resumidas cuentas el Departamento de Contraloría? es una dependencia administrativa autónoma encargada de vigilar por la unificación, uniformidad y sencillez de la contabilidad fiscal, y por la moralidad de los empleados públicos.

Así, se ha visto alguna vez que, aunque el público sepa que los fondos de la Nación se emplean en objetos extraños a su destino, distrayéndose grandes sumas en beneficios en favor del poder; sin embargo, los encargados de los fondos públicos, han podido retar clínicamente a la prensa y al público en general a que se les pruebe sus desafueros y desfalcos; pues nunca han faltado documentos y comprobantes para demostrar, por lo menos que la gestión financiera ha sido honradísima irreprochable, pues hay de aquel misero empleado que no estuviere dispuesto a afirmar y autenticar los justificativos y comprobantes necesarios para demostrar la honradez inmaculada de sus jefes.

Podemos preguntar ¿Dónde están las averiguaciones por los escandalosos manejos de dinero de la Nación en el gobierno del General Manuel González, dónde los comprobantes de mucho de este mismo, y yendo más lejos, los empréstitos mexicanos de Guadalupe Victoria, base de la deuda Nacional, los quince millones de indemnización americana?

Podemos afirmar que los gobiernos de México independiente han sido en materia de caudales públicos, menos escrupulosos que los reyes de España, quienes tenían la residencia contra los empleados superiores de Hacienda, que eran obligados a depurar su manejo.

El Departamento de Contraloría de nueva creación, obrando con una cierta independencia de las Secretarías de Estado, vendrá a cortar de raíz el mal y las inmoralidades existentes".

Puedo decir con base fundada en esos Diarios Oficiales, que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación está apegada a las situaciones presentadas en la historia de nuestro país, con lo cual el Licenciado de la Madrid sólo reactivó un órgano de control que está-

destinado como sucedió en la historia, al fracaso, bajo la idea de que la Contraloría General fue creada -como en antaño, como un medio de callar la opinión pública y el descontento general de la sociedad, a raíz de los presuntos ilícitos cometidos durante el mandato presidencial del Licenciado Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), y acrecentados durante la presidencia del Licenciado José López Portillo (1976- - 1982), que originaron otros escándalos públicos de corrupción.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación no justifica en términos legales su presencia en los -- ordenamientos jurídicos de México por no tener un mandato -- constitucional, debiendo su nacimiento a actos políticos de los Primeros Mandatarios para no deteriorar su imagen personal en el desarrollo de la responsabilidad que tienen en la Administración Pública Federal. En mi opinión se puede fundamentar la creación de la Secretaría, solamente con base en el artículo 71 fracción I de la Constitución Política, en -- donde se especifica que los derechos de iniciar leyes o decretos compete en primer lugar al Presidente de la República sin embargo, no puede considerarse esa disposición como una -- prevención constitucional.

De esta forma de acuerdo al artículo 71 fracción I, -- se envió al H. Congreso de la Unión la correspondiente iniciativa de la ley que daba el perfil jurídico del nacimiento a la vida administrativa de la dependencia del control del -- Poder Ejecutivo competente para renovar moralmente a la so--

ciudad por medio del control y la fiscalización a la gestión gubernamental y para fincar las responsabilidades que surgen del mal manejo de ella o que causen daños a la Hacienda Pública Federal (estas actividades como ya vimos, las realiza y las previene la Contaduría Mayor de Hacienda).

V.2 REFORMAS A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Para adecuar el orden jurídico que hiciera posible - cumplir con el objetivo de renovación moral, era necesario - también modernizar y adecuar el ámbito administrativo que -- permitiera la vigilancia del cumplimiento de las obligacio-- nes de los servidores públicos, la investigación de su pre-- sunta responsabilidad y, en su caso, la aplicación de las -- sanciones administrativas y penales a que dieran lugar.

Para realizar lo anterior, el Presidente Miguel de - la Madrid envió la correspondiente iniciativa y fueron apro-- badas modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración-- Pública Federal en donde se crea la Secretaría de la Contra-- loría General de la Federación, órgano superior del Poder -- Ejecutivo, mediante la adición del artículo 32 bis, que se-- ría la estructura responsable para cumplir con las tareas -- antes mencionadas, integrando y armonizando en esa dependen-- cia, las funciones de control y evaluación global de la ges-- tión pública.

En un artículo publicado en el informe emitido al --

Congreso de la Unión se dice que:

"Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, permitieron centralizar en la Contraloría las atribuciones que en materia de control y fiscalización correspondían a diversas dependencias del Ejecutivo Federal. Este ordenamiento estableció la potestad específica de esa dependencia a las entidades de la Administración Pública Centralizada y paraestatal". (29)

Cabe hacer mención a lo anterior, el sentido de que esas funciones ya estaban previstas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto como dependencias también del Ejecutivo, porque al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, las funciones de control y vigilancia quedan distribuidas de la siguiente forma:

.El manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, el cálculo de los ingresos de la Federación considerando las necesidades del gasto público federal y la determinación de los montos globales de los impuestos fiscales, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Artículo 31).

.La responsabilidad del control desde el punto de vista presupuestario, la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de sus presupuestos, así como de los contratos por erogaciones en las obras públicas y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, como responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (Artículo 32).

[29] Secretaría de la Contraloría General de la Federación - Informe al H. Congreso de la Unión. 1985. pag. 6.

.La intervención, las adquisiciones de toda clase, el control de los inventarios, avalúos y--
 baía de bienes muebles así como la administra- -
 ción y vigilancia de los bienes de propiedad ori-
 ginaria en la secretaría de Comercio y Fomento -
 Industrial. (Artículo 34).

Si las funciones de control y fiscalización ya esta-
 ban dentro del supuesto de aplicación en esas Secretarías, -
 no veo la razón por la cual la Secretaría de la Contraloría-
 General de la Federación haya surgido como un instrumento --
 legal para globalizar las obligaciones de las Secretarías an-
 teriores, si con solo aumentar la capacidad de acción que im-
 plica el control y la fiscalización por las multicitadas Se-
 cretarías, se lograría mediante la otorgación de un presu- -
 puesto adicional a éstas para aumentar la efectividad de sus
 actuaciones.

En este orden, el compromiso del Ejecutivo Federal -
 de tomar medidas tendientes a prevenir y combatir la corrup-
 ción y las desviaciones de la gestión de las finanzas públi-
 cas, es sin duda un hecho plausible, pero ¿era necesario re-
 formar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal-
 para crear una dependencia que genera duplicidad de actua-
 ciones con el órgano del Poder Legislativo llamado Contaduría -
 Mayor de Hacienda y en segundo término pretender absorber --
 funciones y atribuciones que desde nuestra historia, las ma-
 nejan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y poste- -
 riormente la Secretaría de Programación y Presupuesto? ¿por-
 qué no se pensó como alternativa aumentar la efectividad de-
 los órganos ya existentes mediante la asignación de recursos
 materiales y humanos que hicieran más posible el cumplimien-

to de la acción de ejercer el control de la gestión y la fi-
calización del cumplimiento de las leyes que regulan la acti-
vidad financiera gubernamental?.

Creo una obligación de los legisladores corregir el camino y se compruebe que a través de nuestra historia, ya han sido realidad varios tipos de contralorías que nunca se han ajustado a las necesidades sociales ni al objetivo de -- sanear la administración, pues en término jurídico han resul-
tado obsoletos en su procedimiento.

V.3 REFORMAS AL TITULO IV DE LA CONSTITUCION POLITICA

Las reformas al Título IV es la primera de tres partes en que se sustenta la renovación moral y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, -- pues desde que se estableció este título en el año de 1917, -- sólo uno de sus siete artículos se había modificado, por lo que según la realidad, ya no ofrecía bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la ciudadanía le exigía -- erradicar, era necesario actualizar el texto constitucional, para que sus disposiciones estuvieran a la altura de los cam-
bios y de las exigencias sociales.

Las reformas a la Constitución se inician cambiando la denominación de "funcionarios públicos" por la de "servidores públicos", desapareciendo la antigua y tradicional diferencia entre funcionarios, empleados y altos funcionarios. Ahora, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comi---

sión de cualquier nivel o naturaleza en el servicio público, será considerada como servidor público, inclusive la propia denominación de servidor público más que un simple cambio de palabras, expresa la voluntad y misión de servidores que tienen los ciudadanos que trabajan para el Estado y sus empresas.

De acuerdo a lo anterior, se reordenó el Título IV - de la Constitución Política publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, para quedar de una manera que hiciere posible responder a las necesidades y nuevos requerimientos para sancionar a los miembros de cada Poder de la Unión y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de los niveles de la esfera de cada uno de ellos, quienes serán responsables por actos u omisiones incurridos en el desempeño de sus respectivas funciones y obligaciones.

El Título IV de la Carta Magna es la estructura básica de fijar responsabilidades para los órganos encargados del control y fiscalización, ya que en sus disposiciones se establece quienes son sujetos de responsabilidad en el servicio público (artículo 108), cual es la naturaleza de dicha responsabilidad incurrida por los Servidores Públicos y las bases para la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (Art. 109); el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes (Art. 110); la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplica

ción con represalias políticas (Art. 111 y 112); los principios que destinen el bien y adecuado funcionamiento del servidor público, la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (Art. 113); y finalmente, los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a los servidores públicos (Art. 114).

De esta manera, aunque las reformas al título IV --- Constitucional fue por iniciativa del Ejecutivo Federal, no deja de ser una atribución que causa duplicidad de funciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, porque en materia de -- responsabilidades, el control legislativo también debe adecuarse a lo dispuesto por el mandato constitucional, de -- igual forma como debe ser observada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

V.4. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Esta Ley es reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, que desarrolla los principios sobre la responsabilidad que define dicho título, constituyendo la segunda parte de la creación de la Secretaría de la Contraloría General -- de la Federación.

Su finalidad consiste en combatir la irresponsabilidad del servidor público que genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, pues la irresponsabilidad erosiona al -- estado de derecho y actúa contra la democracia, sistema polí

tico que predomina en México.

El estado de derecho exige que los servidores públicos sean responsables; por esta razón se definen las conductas por las cuales se afectan los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos significa el medio jurídico indispensable para los órganos de control y fiscalización pues determina los medios de procedimiento para sancionar -- las conductas ilícitas de los trabajadores al servicio del -- Estado.

Resulta trascendente conocer en este estudio algunas disposiciones que contiene la Ley, en razón de observar en -- qué momento los servidores públicos están previstos en cau-- sas que son consideradas como conductas que afectan los inte-- reses públicos, la cual fue publicada en el Diario Oficial -- de la Federación del 31-XII-1982.

TITULO PRIMERO

CAPITULO UNICO

DISPOCICIONES GENERALES

Artículo 1o. Esta Ley tiene por objeto re-- glamentar el Título Cuarto Constitucional en ma-- teria de:

I. - Los sujetos de responsabilidad en el -- servicio público;

ARTICULO 90. La Secretaría de la Contralo-- ría General de la Federación hará al Ministerio-- Público, en su caso, declaratoria de que el fun-- cionario sujeto a la investigación respectiva, -- en los términos de la presente Ley, no justificó la procedencia lícita del incremento sustancial-- de su patrimonio de los bienes adquiridos o de -- aquéllos sobre los que conduzca como dueño, du--

rante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

Lo trascendente de esta nueva Ley es que a diferencia de la anterior Ley de Responsabilidades, resuelve ciertas lagunas que no contemplaba nuestra legislación, implicando un cambio sustantivo de normas jurídicas para fortalecer la acción de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El Título Tercero de Responsabilidades Administrativas significa uno de los cambios a la nueva Ley, ya que en ella se definen los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que deben regir el funcionamiento del servidor público; también se definen las obligaciones de los servidores públicos, estableciéndose los procedimientos de investigación y determinación de responsabilidad administrativa describiendo sanciones adecuadas para prevenir y castigar la irresponsabilidad en el servicio público, llegando incluso a la inhabilitación cuando el caso lo amerite.

Asimismo se establece una vía expedita para la prevención de los ilícitos y sanción de las responsabilidades administrativas que permite resarcir al Erario Público por los daños causados.

Otra importante innovación en La Ley, constituye el Título Cuarto denominado Registro Patrimonial de los Servidores Públicos; este aspecto normativo responde al propósito de modernizar el sistema de registro de manifestación de bie-

nes que permita la captación de los datos necesarios para el control del patrimonio de los servidores públicos, que anteriormente, era facultad de la Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El registro de la declaración de bienes de los servidores públicos podría prestarse a la confusión de invasión de esferas jurídicas entre los Poderes de la Unión dado que si bien, los Poderes son autónomos en su funcionamiento y en la elaboración de su Presupuesto, se llegaría a una pregunta porqué yo como ministro o magistrado de la Suprema Corte -- de Justicia o como Senador o Diputado al Congreso de la -- Unión tengo que hacer la declaración ante una dependencia -- del Poder Ejecutivo de mi situación económica, si para el Poder al que presto mis servicios lleva un control de mis percepciones?.

En respuesta a la cuestión, tenemos que nuestra Carta Magna considera como servidor público a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal así como a toda persona que labore en la Administración Pública Federal -- lo que incluye al Poder Ejecutivo (Art. 108 primer párrafo -- de la Constitución). En este sentido el registro de la situación patrimonial si resulta un importante documento para el caso de que se presuma el enriquecimiento ilícito, además de que si no cumple con esta disposición se le declarará sin efecto el nombramiento respectivo.

En este orden el artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala a todos los servidores públicos que deben presentar el registro de sus bienes patrimoniales.

De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se puede determinar:

a).- Que constituye duplicidad de atribuciones entre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Contaduría Mayor de Hacienda por cuanto que es competencia del control legislativo desde antes de la creación de la Secretaría, determinar las sanciones y prevenir las conductas ilícitas de los servidores públicos de acuerdo a las observancias de esta Ley.

b).- En cuanto al control interno o administrativo que realiza el Ejecutivo Federal, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no es ni mucho menos, una innovación en la organización de la Administración Pública Federal porque anteriormente las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal tenían asignadas las tareas de registro patrimonial de los servidores públicos; además el actual artículo 45 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público nos indica:

La Secretaría de Programación y Presupuesto dictará las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, derivadas del incumplimiento de las disposiciones

nes contenidas en la ley, y de las que se hayan expedidas con base en ella.

Otro aspecto que reditda importancia a la Secretaría es el anterior Departamento de Contraloría, pues su Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1918, prevenía en los artículos 41 al 45, la responsabilidad de empleados públicos denominados Infracciones y Penas y Deberes de Funcionarios Responsables de Fondos; con esto se reafirma mi opinión respecto a la intranscendencia jurídica de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, baste un apoyo en los comentarios del Licenciado De-La Garza sobre las responsabilidades donde indica:

"Las responsabilidades administrativas en la ejecución del presupuesto que se constituyan por la Secretaría de Programación y Presupuesto tienen por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que se causen a la Hacienda Pública Federal o a las entidades que realizan gasto público federal. Las responsabilidades se fijan en cantidad líquida por la Secretaría de Programación y Presupuesto la propia Secretaría de Programación y Presupuesto debe exigir que se cubra desde luego, sin perjuicio que la Tesorería de la Federación las haga efectivas a través del Procedimiento de Ejecución". (30)

Tan acertada observación, reafirma los comentarios anteriores.

Para finalizar añadiré que el Código Penal representa la última de las tres partes que confirmaron la creación de la Secretaría, pues la legislación fue reformada en mate-

(30) Garza, Sergio Francisco DE LA Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 13a. Edición, México, 1985, pag. 199, 200.

ria de responsabilidad de servidores públicos (Título Décimo del Código Penal) para justificar un apoyo más para la creación del órgano del Ejecutivo, ya que las reformas aplican tres de los tipos penales existentes (abuso de Autoridad artículo 215; Cohecho artículo 222 y Peculado artículo 223).

Asimismo se establecieron cinco delitos nuevos en -- que pueden incurrir la conducta de los servidores públicos -- los cuales cito:

* Uso indebido de atribuciones y facultades. (artículo 217). que sanciona el manejo ilícito de recursos económicos públicos y de facultades para regular la economía.

* Ejercicio abusivo de funciones. (artículo 220). sanciona el uso del empleo, cargo o comisión del servidor público para promover sus intereses económicos propios.

* Tráfico de influencia. (artículo 221). sanciona el uso del empleo, cargo o comisión del servidor público para inducir, promover o gestionar cualquier tramitación o resolución ilícitas de algún negocio público.

* Intimidación. (artículo 219) Sanciona al servidor público que mediante la violencia física o moral inhiba a cualquier persona o presentar denuncia, querrela o a aportar información relativa a un acto ilícito.

* Enriquecimiento ilícito. (artículo 224). -- Sanciona la adquisición de bienes cuyo valor exceda notoriamente el monto de los ingresos de los servidores públicos y cuya procedencia legítima no pueda justificar.

Es loable para los ordenamientos jurídicos que se establezcan nuevos tipos de sanciones penales por los valores que se pretenden proteger, pero ello no justifica que sea necesario crear una Secretaría de Estado para salvaguardar el cumplimiento de las disposiciones, porque la Contaduría Mayor

de Hacienda adecua toda norma jurldica nueva permitiéndole -- aumentar la efectividad de las funciones que tienen encomendadas ya descritas en el punto 4 del Capitulo III.

Lo anterior genera competencia de atribuciones entre la secretaria de la Contraloría General de la Federación con la Contaduría Mayor de Hacienda, en virtud de que la trilogía sobre la que sustenta la renovación moral que confirmaron la creación del control administrativo (Reformas al Título IV -- Constitucional, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Títulos Décimo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal) son causa de duplicidad de atribuciones de la Secretaria de la Contraloría General de la Federación con la Contaduría Mayor de Hacienda.

C A P I T U L O VI

ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

VI.1. EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY ORGANICA

"En un Estado de Derecho el ambito de acción de los Poderes públicos está determinado -- por la Ley, los agentes estatales responden ante esta por el uso de las facultades que expresamente se le confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de la Ley.

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho.

Por ello es sometido al Poder Constituyente la iniciativa presidencial para armonizar el sistema de control de la Administración Pública Federal, para esto se requiere integrar una Secretaría de Estado (Secretaría de la Contraloría General de la Federación), que tendrá las facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control -- con que cuenta la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal y sancionar, o en su

caso, denunciar las irregularidades ante el Ministerio Público". (31)

Es importante resaltar que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejan recursos económicos del Estado, ya que ésta continúa plenamente en vigor y lo que estará a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación será prácticamente establecer la regulación que asegure el funcionamiento de sus respectivos sistemas de control y que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal.

Las atribuciones con que se dota de competencias a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación provienen básicamente de las facultades y experiencias que en materia de vigilancia de el manejo de fondos y valores de la Federación y de fiscalización del gasto público federal tienen las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto.

El esquema sectorial criterio integrador de la organización de la Administración Pública Federal del cual son parte fundamental las dependencias de orientación y apoyo --

(31) Exposición de Motivos de la Ley de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1983, pág. 7

global se refuerza con la adición de la Secretaría de la --
 Contraloría General de la Federación como globalizadora en -
 materia de control (Diario Oficial de la Federación 29-XII -
 82).

De la exposición se considera que su contenido ideo-
 lógico revela la importancia que tiene la aplicación de la -
 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,
 para asegurar el cumplimiento de los manejos económicos rea-
 lizados por servidores públicos. Y por otro lado, se consi-
 dera que la Secretaría de la Contraloría General de la Fede-
 ración es una dependencia globalizadora del control y eva---
 luación financiera gubernamental en la distribución de su --
 gestión, (al igual de las funciones que la Contaduría Mayor-
 de Hacienda, pues para la rendición de los informes previo y
 de resultados, tiene que evaluar la gestión de las dependen-
 cias y entidades y globalizar los resultados positivos o ne-
 gativos que arroja el control y la fiscalización.

Para comprobar lo anterior, la exposición de motivos
 señala dos aspectos importantes:

a).- No se releva a las dependencias y entidades com-
 prendidas en el artículo 20. de la Ley de Presupuesto, Conta-
 bilidad y Gasto Público en cuanto al control y supervisión -
 de los recursos económicos del Estado y,

b).- Se reconoce la experiencia que a través de la -
 historia de su creación han tenido la Secretaría de Hacienda
 y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presu- -
 puesto en materia de control y fiscalización, ya que desde -

sus inicios como dependencias del Ejecutivo Federal han tenido a su cargo estas actividades.

Esto es comprensible ya que de otro modo se violarían las disposiciones contenidas en los artículos 7 y 39 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que ordenan:

Artículo 7.- Cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

Artículo 39.- Cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

A la letra de los artículos observamos la importancia que tiene para Contraloría General lo mismo que para la Contaduría Mayor de Hacienda: el control interno financiero y la contabilidad pública como un medio de comprobación de los movimientos económicos en documentos susceptibles a fiscalizar los estados financieros, codificados en libros de cuentas del manejo de los fondos gubernamentales.

Lo anterior significa que cada uno de los Poderes Judicial y Legislativo, la Presidencia de la República, las Secretarías y Departamentos de Estado, los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal así como los Fideicomisos Públicos deben llevar su propia contabilidad para fines de control, haciendo una glosa de sus propias

cuentas. Para ello cada entidad presupuestaria cuenta con una unidad de auditoría y contraloría internas; esto demerita a la Secretaría de la Contraloría pues ya existen órganos de control internos.

Además, dentro de la Secretaría de Programación y -- Presupuesto, su Dirección General de Contabilidad Gubernamental tiene la atribución de consolidar los estados financieros y demás información presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el -- Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto).

No es motivo que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación sea sólo para actuar como una dependencia globalizadora del control y fiscalización porque las dependencias y entidades tienen la obligación de acuerdo a los comentados artículos 7 y 39 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de llevar los controles internos de sus unidades económicas y, posteriormente, la Secretaría de Programación y Presupuesto se encarga de consolidar la verificación de sus estados financieros, por lo tanto la Secretaría de Programación y Presupuesto puede y de hecho ha tenido esa función globalizadora del control administrativo.

Por otro lado, la Contaduría Mayor de Hacienda tiene atribuciones de información y de verificación de parte de -- las dependencias y entidades que deben proporcionarle por --

Ley, a este Órgano Legislativo. Asimismo, la Contaduría Mayor de Hacienda al auditar a las dependencias y entidades, - inspecciona que la contabilidad pública esté adecuada a la - gestión financiera que realizan, auxiliándose en este caso - con la Secretaría de Programación y Presupuesto en los térmi- nos del artículo 11 de la Ley Orgánica de la Contaduría Ma- yor de Hacienda permitiendo de esta manera, hacer la evalua- ción técnica presupuestaria y de control en el gasto públi- co.

Esto conforma causa de duplicidad de la Secretaría - de la Contraloría General de la Federación con la Contaduría Mayor de Hacienda, puesto que no debe olvidarse que presu- - puesto y programa están íntimamente ligados, por lo cual to- do Órgano de control y fiscalización nunca puede dejar rele- gado que la comprobación y justificación del gasto público - emanado previo a un presupuesto, se realiza por medio del -- apoyo de las unidades de control interno de cada dependencia y entidad, y de la contabilidad interna que demuestran los - movimientos efectuados de los fondos públicos.

VI.2. LEY ORGANICA DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENE- - RAL DE LA FEDERACION.

Como ya se hizo mención, el Art. 32 bis de la Ley - Orgánica de la Administración Pública Federal regula el mar- co de las funciones y atribuciones en materia del control y- la fiscalización asignados a la Contraloría General en la --

gestión financiera gubernamental.

Su importancia radica en que en esta Ley, se pueden comparar disposiciones en virtud de la cual, se demuestran casos de duplicidad jurídica con la Contaduría Mayor de Hacienda. Sobre esta afirmación pasemos a dar lectura del mencionado Artículo.

Art. 32 bis.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

II.- Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control.

III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

IV.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

V.- Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de Planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

VI.- Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de seguros en relación con el control

y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal.

VII.- Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

VIII.- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistema de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamiento, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

IX.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

X.- Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad.

XI.- Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y administración en las entidades de la administración pública paraestatal.

XII.- Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades. Tanto en ese caso, como en las de las fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría.

XIII.- Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

XIV.- Informar anualmente al titular del -- Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuese requerida, el resultado de tales intervenciones.

XV.- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos.

XVI.- Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan.

XVII.- Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público presentándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

XVIII.- Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de superpersonal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar.

XIX.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

De las atribuciones que otorga el Art. 32 bis a la Secretaría, se puede comparar sus disposiciones con las de la Contaduría Mayor de Hacienda de la siguiente forma:

a) Las fracciones I, II y III, se refieren al modo -

de organizar y coordinar sistemas que garanticen que las normas expedidas para el funcionamiento del control, fiscalización y evaluación de la Administración Pública Federal, y de los gastos públicos realizados, se adecúen a los mandatos -- que las diversas leyes financieras disponga, mediante el procedimiento de vigilar, inspeccionar y revisar el apego estricto del cumplimiento de dichas normas.

La Contaduría Mayor de Hacienda de acuerdo al mandato constitucional (Art. 74 fracción IV párrafo cuarto) y con las atribuciones que le marca su Ley Orgánica en cuanto a -- las verificaciones, informaciones y la normatividad (ver capítulo III), realiza las mismas actividades encomendadas a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación constituyendo causa de duplicidad en atribuciones.

b) De acuerdo a la fracc. IV, la Secretaría de la -- Contraloría General de la Federación efectúa auditorías a -- las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de igual manera que la Contaduría Mayor de Hacienda, -- siendo las mismas técnicas empleadas para ejecutarlas, tales como la glosa de documentos, contabilidad pública aplicada a las cuentas y estados financieros presentados; esto genera otra duplicidad.

c) La fracc. V se refiere al deber que tienen los órganos de control y fiscalización en comprobar de las dependencias y entidades, se ajusten y cumplan con las disposiciones de las diversas leyes que rigen las Finanzas Públicas, -- que también son materia de atribución de parte de la Contaduría

ria Mayor de Hacienda.

d) En cuanto a la fracc. VII representa un punto a discutir, en razón a que la Secretaría de Programación y Presupuesto es una dependencia competente para auditar como se desprende de su reglamento interior Art. 27 que dispone:

"La Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental, tendrá las siguientes atribuciones;

Fracc. II Establecer las normas técnicas -- y criterios para la realización de auditorías específicas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Fracc. IV Definir los tipos de auditoría -- que sea conveniente practicar en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Fracc. VI Realizar las auditorías especiales que se requieran".

Si la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene estas atribuciones, resulta innecesario que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación asuma la actividad; sería más recomendable otorgar mayores recursos materiales y humanos a las obligaciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto para aumentar la capacidad en la aplicación de esta técnica.

Los mismos comentarios son aplicables a las fracciones VIII y IX, ya que el Art. 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto nos indica:

"La Dirección General de Contabilidad Gubernamental tendrá las siguientes atribuciones:

Fracc. I. Consolidar los estados financieros presupuestal y contable que emane de las contabilidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fracc. II. Instruir a las entidades que realicen gasto público federal sobre la forma y términos en que deban llevar sus registros auxiliares y contabilidad.

Fracc. IV. Definir, conjuntamente con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, la forma y términos en que las entidades deben rendir a la Secretaría sus informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación".

De esta forma se comprueba que la actual Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tiene atribuciones que ya estaban previstas en otra dependencia del Ejecutivo Federal.

e) Por último la fracción XVII, es al respecto de constituir las responsabilidades de los servidores públicos, (también es una atribución de la Contaduría Mayor de Hacienda), causando duplicidad con el órgano del Poder Legislativo. Además se hace una mención: esta atribución de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ya estaba prevista en la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el mismo Art. 25 de su Reglamento Interior fracción VIII que nos dice.

"Es atribución de la Secretaría de Programación y Presupuesto constituir y tramitar las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y a las del Departamento del Distrito Federal, así como proponer las medidas administrativas que procedan".

En base a lo anterior, podemos concluir que las atribuciones asignadas a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Art. 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) causan en la mayoría de sus disposiciones una dualidad de competencia con la Contaduría Mayor de Hacienda; y por otro lado, dentro del control administrativo o interno, las actividades que realiza la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ya se conformaban aunque de manera dispersa, en otras dependencias del Ejecutivo Federal, porque al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976 las funciones de control y fiscalización quedaron distribuidas de esta forma:

*El manejo de la Deuda Pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

*El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los Presupuestos; de los contratos de obra pública y de las adquisiciones de todo tipo en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

*La responsabilidad de la fiscalización, desde el punto de vista presupuestario, al personal federal, en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

*El registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal, en las Procuradurías General de la República, y General de Justicia del Distrito Federal.

VI.3. REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA SECRETARIA DE LA-
CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación norma el funcionamiento de -- las disposiciones que se establecen en el Art. 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la importancia de conocer sus preceptos estriba en que se pueden comparar otros aspectos jurídicos con las normas reguladoras de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como hacer algunos análisis de comparación con el antiguo Departamento de Contraloría y confirmar la importancia de la Secretaría de Programación y Presupuesto en esta rama.

Ahora bien, el Reglamento Interior fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19-I-1983 y he aquí algunas de sus disposiciones:

CAPITULO I

De la Competencia y Organización de la Secretaría

Artículo 1o. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación como Dependencia -- del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo -- las funciones y despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Artículo 3o. Las unidades administrativas -- de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, conducirán sus actividades en forma programada y de conformidad a las políticas, estrategias, prioridades, planteamientos y restricciones que para el logro de los objetivos y metas de los planes a cargo de la Secretaría, fije

y establezca el Presidente de la República y determina el Titular de la Secretaría.

CAPITULO II Del Titular de la Secretaría

Artículo 50. El Secretario tendrá las siguientes atribuciones no delegables:

Fracc. II.- Ordenar el control, vigilancia y fiscalización de las políticas que se fijen por el Presidente de la República, así como realizar su evaluación;

Fracc. XV.- Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y demás entidades paraestatales que estén bajo la inspección y regulación de dicho organismo;

Fracc. XVI.- Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto y sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Fracc. XVIII.- Informar anualmente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización.

Del Reglamento Interior, se deduce que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es una dependencia del Poder Ejecutivo que informa y apoya directamente las órdenes del Presidente de la República. La disposición no es una nueva ni tampoco resulta una trascendencia fundamental jurídica, pues remontándonos a la historia, aparece en el Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1918 -

la publicación referente a la Ley Orgánica que regulaba el anterior Departamento de Contraloría que entre sus disposiciones (art. 10.) también se preveía que el Contralor era solamente responsable ante el Primer Mandatario y estaba obligado como en los tiempos actuales, a cumplir las órdenes que Este le encomendaba para controlar y fiscalizar a sus propias dependencias, y en su caso, fincar las responsabilidades por la inobservancia de las leyes aplicables a cada caso concreto.

En este orden, al análisis de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1918 resulta sorprendente que al compararla con el Reglamento Interior de la actual -- Secretaría de la Contraloría General de la Federación y con el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentran normas jurídicas que si bien no con las mismas palabras, pero si con la interpretación que se puede dar a ellas, se demuestra que los ordenamientos que regulan a la actual Contraloría Administrativa casi son una copia fiel con aquellos documentos históricos.

Estos hechos demuestran que el actual sistema de control y fifiscalización interno o administrativo no supera en cuanto a técnica y modo de aplicación de sus actividades con su antecesora; esto disminuye el grado de importancia de la Secretaría de la Contraloría, pues con las características que guarda actualmente, está predestinada a desaparecer del ámbito jurídico mexicano.

Por otro lado, los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación al compararlos con las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda (capítulo III de este estudio) surge otra duplicidad en cuanto que para comprobar -- los movimientos financieros y su apego a las normas de control de gestión, la auditoría gubernamental es un instrumento de intervención directa de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Conciente del papel que juega la auditoría en cualquier órgano encargado de llevar el control y la fiscalización a unidades económicas, representa la actividad primordial para concluir una perfecta evaluación de la Administración Pública Federal tanto de la gestión financiera como de la Presentación de la Cuenta Pública (Esta exclusiva de la Contaduría Mayor de Hacienda), ya que la auditoría persigue la meta relativa a vigilar e inspeccionar el cumplimiento -- de la legalidad del presupuesto y del gasto público federal.

Si bien la auditoría es causa de duplicidad de atribuciones y funciones entre el órgano de control administrativo con el órgano de control legislativo, no hay que pasar -- por desapercibido que interiormente, o sea, dentro del control administrativo, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación asume obligaciones ya designadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto, pues el artículo 27 del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se refiere a la Dirección General de Control y Audi-

toría Gubernamental que entre sus atribuciones (fracción I a la VIII) se refieren a la manera de ejercer auditorías, así como establecer criterios técnicos y normativos para definir los tipos de auditorías que sean convenientes practicar a -- las entidades y dependencias señaladas en el artículo 20. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Si mencionamos lo anterior, es en correlación con el artículo 21 - del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pues también está dotada de una Dirección General de Auditoría Gubernamental que en sus fracciones I a la XI tiene disposiciones comparables con las que realiza la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por lo que se refiere a las verificaciones efectuadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en cuanto a que ajusten sus actos a las disposiciones legales aplicables, (mencionadas en la fracción I - inciso A) del artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría) ya se observó que la Contaduría Mayor de Hacienda también se encarga de verificar de las mismas dependencias y entidades, cumplan en el ejercicio de sus actuaciones con -- las disposiciones legales aplicables.

VI.4. OTRAS DISPOSICIONES APLICABLES

La parte final del artículo 10. del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, in

dica que otras leyes le encomiendan aplicación a sus funciones. Podemos señalar como aplicables para la actividad de control, las que anteriormente describí como leyes financieras o leyes que regulan las Finanzas Públicas.

A saber, las disposiciones aplicables al órgano de control administrativo o interno, son las siguientes:

- 1.- Ley sobre el servicio de vigilancia de fondos y valores de la Federación.
- 2.- Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- 3.- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su reglamento.
- 4.- Ley General de Deuda Pública
- 5.- Ley de Obras Públicas y su reglamento
- 6.- Ley General de Bienes Nacionales.
- 7.- Ley de Planeación
- 8.- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito
- 9.- Ley del I.S.S.S.T.E.
- 10.- Código Fiscal de la Federación
- 11.- Decreto del Plan Nacional de Desarrollo 1983-

1988 [32]

[32] Principales disposiciones Jurídicas, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Unidad de Información y Documentación. Insurgentes y Barranca del Muerto.

Estos ordenamientos ya fueron previstas en la parte final del capítulo IV, como disposiciones aplicables a las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, por lo que también constituye otro hecho de duplicidad, ya que se refiere a las disposiciones jurídicas reguladoras del control y de la fiscalización de la gestión gubernamental.

La parte final del artículo 10. del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, señala que además los decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, también son disposiciones y deber de la Secretaría sean de entera aplicación; señalaré de acuerdo a la publicación en los Diarios Oficiales de la Federación de aquellos acuerdos que deben ser materia de observancia:

*Acuerdo que establece las bases administrativas generales respecto de las disposiciones legales que regulan la asignación y uso de los bienes y servicios que se pongan a la disposición de los funcionarios y empleados de las entidades de la Administración pública Federal (Diario Oficial de la Federación 15 de diciembre de 1982)

*Acuerdo que regula la asignación y uso de bienes y servicios.

*Acuerdo por el que se autoriza transitoriamente la utilización de formatos para la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos (Diario Oficial de la Federación 2 de febrero de 1986).

*Acuerdo por el que se fijan criterios para la apli-

cación de la Ley Federal de Responsabilidades en lo referente a Familiares de los Servidores Públicos. (Diario Oficial de la Federación 11 de febrero de 1983).

*Acuerdo por el que se establecen las normas para la presentación de la declaración de situación patrimonial (Renovación Moral P. 185).

Todo lo anteriormente descrito, significa la comparación última del análisis jurídico aplicables tanto a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como a la Contaduría Mayor de Hacienda, en materia de control, fiscalización, y evaluación de la gestión financiera gubernamental; esta parte final, compara el caso de las leyes financieras que generan duplicidad de funciones; asimismo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Código Penal, Código Civil y las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, establecen otras formas de duplicidad normativa y de procedimientos entre los dos órganos a que hice alusión a lo largo del presente estudio.

C O N C L U S I O N E S

1.- México, dentro de su organización administrativa cuenta con dos órganos competentes en materia de Control y - fiscalización de la Gestión Financiera Gubernamental; uno de nominado CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA dependencia directa de la cámara de Diputados al Congreso de la Unión (Poder Legislativo), el cual finca sus actividades y responsabilidades - por mandato expreso de la Constitución Política. El otro es denominado SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION dependencia directa del Poder Ejecutivo que, en estricto sentido, no tiene fundamento constitucional, por lo que - en términos comparativos jurídicos, la importancia del control legislativo debe ser considerada la base de la Fiscalización Superior sobre el control administrativo o interno -- realizado por el Poder Ejecutivo.

2.- A través de la historia de nuestro país en esta materia, la CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA es el instrumento - primordial y supremo por excelencia para realizar las actividades antes mencionadas con la característica fundamental de ser un órgano regulado desde las Constituciones Políticas de --- 1824 y 1857, hasta la que nos rige en la actualidad, lo que justifica su permanencia en el ordenamiento jurídico y supremo mexicano. Por su parte, la SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION sostiene antecedentes como el Departamento de Contraloría, que nunca cumplió con su función social de una administración pública honesta, al igual de lo -

que sucede con la nueva Secretaría, que sólo debe su creación a actos políticos de los gobernantes que de ninguna manera, tiene trascendencia para el Derecho Público, esto es, para las Leyes que regulan la actividad financiera del Estado.

3.- En el análisis comparativo entre los dos órganos de Control y Fiscalización, resalta la DUPLICIDAD de funciones y atribuciones generadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con la Contaduría Mayor de Hacienda por cuanto a que a ésta, su Ley Orgánica le atribuye funciones de Contraloría que comprende la misma serie de elementos técnicos de aplicación propios del Control y la Fiscalización a la Gestión Gubernamental, a saber:

- a) Glosa, revisión y examen de cuentas de los libros que demuestren estados financieros de los caudales públicos.
- b) Contabilidad y Auditoría al Sector Público en operaciones de ingreso y egresos efectuadas por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la inspección y vigilancia en cuanto a las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, financiamiento, inversión, deuda, fondos, patrimonio y gasto público que realizan las mismas.
- c) El fincamiento de responsabilidades de los Servidores Públicos causantes de daños a la Hacienda Pública por sus actos u omisiones o por inobser-

vancia a las disposiciones de las leyes que regulan a la materia.

4.- La Cámara de Diputados, en su deber constitucional de llevar a cabo el control externo y definitivo sobre la gestión financiera gubernamental, debe comprobar de acuerdo a las leyes, que la Cuenta Pública se apega con exactitud a las operaciones aprobadas conforme a los programas y subprogramas en los términos y montos autorizados para su ejercicio.

Por su parte, el control interno o administrativo -- efectuado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pueden ser absorbidas sus funciones por la Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, en virtud de ser dependencias del Poder Ejecutivo con atribuciones de control en el ingreso y los egresos respectivamente, evitando de esta manera, otorgar mayor presupuesto al Poder Ejecutivo.

5.- Cuando se habla de organización administrativa, no se puede prescindir de hacer las correcciones de la forma y funcionamiento de la Administración Pública Federal, porque de la Constitución y las leyes que de ella emanan, la función de Control y Fiscalización ya están previstas a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por su parte, la magnitud de las actividades estatales implica una efectividad en la aplicación de las normas jurídicas ya establecidas, esto es, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 31 y 32 previe

ne funciones de control financiero a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, -- las cuales complementan esas actividades en sus respectivos Reglamentos Interiores.

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que la creación de la Secretaría de la Contaduría General de la Federación, no tiene fundamental trascendencia en los ordenamientos jurídicos de México, en razón de que su cometido social puede tergiversar las funciones de control del Poder -- Legislativo.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 5a. Edición, México, 1983, 738, pp.
- 2.- Alba, Pedro De'. Primer Centenario de la Constitución de 1824, Editorial Soria, 1a. Edición, México 1924, 394 pp.
- 3.- Bustani Hid, José. El Presupuesto Federal, Elaboración, Aprobación y Ejecución en la Administración Pública Federal, UNAM, 1973, 7-21 p.
- 4.- Cortina Gutiérrez, Alfonso. Curso de Finanzas Públicas de México, Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición, México, 1977, 330 pp.
- 5.- Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. El Régimen Financiero del Estado en las Constituciones Latinoamericanas; Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1a. Edición, México, 1973, 68 pp.
- 6.- Flores Zavala, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, S.A., 7a. Edición, México, 1965, 421-pp.
- 7.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 8a. Edición, México, 1960, 518 pp.
- 8.- Garza, Sergio Francisco De La. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 13a. Edición, México, ---

- 1985, 996 pp.
- 9.- Madrid Hurtado, Miguel DE LA. Renovación Moral de la -- Sociedad, Secretaría de Gobernación, Edición Unica, México, 1983, 190 pp.
- 10.- Serra Rojas, Adrés. Derecho Administrativo, Editorial-Porrúa, S.A., México, 1984.
- 11.- Torre, Juan DE LA. La Constitución de 1857, Editorial-el Fénix, México, 2a. Edición, 1896, 393 pp.

LEGISLACION UTILIZADA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, -
1986.

LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA-
GENERAL DE LA FEDERACION.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.

LEY DE PLANEACION.

LEY DE OBRAS PUBLICAS.

LEY DE COORDINACION FISCAL.

LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE -
LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPA
CION ESTATAL.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.