

793
2e/



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

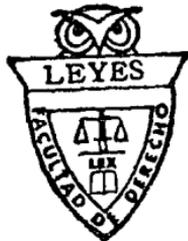
MEDIOS DE CONTROL EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA GENERAL DE
ASUNTOS PROFESIONALES

T E S I S

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



DIRECTOR DE TESIS: LIC. FLAVIO GALVAN RIVERA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1994



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, 20 de junio de 1994

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE
LA U.N.A.M.
P r e s e n t e

El pasante de esta Facultad ALEJANDRO SALGADO BORREGO, previa aprobación del tema elaborado en este Seminario a mi cargo denominado "MEDIOS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL", ha concluido el trabajo recepcional de referencia.

En atención a que tanto la investigación realizada como la tesis sustentada, satisfacen los requisitos establecidos en el artículo 10 fracción VIII del Reglamento de Seminarios y demás relativos a los exámenes profesionales de esta Facultad, tengo a bien aprobarla y autorizar su presentación al Jurado que lo ha de examinar en la réplica oral correspondiente.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario
(turno patutino)

LIC. CUAUHTEMOC LOPEZ SANCHEZ COELLO



c.c.p.- Dr. Máximo Carvajal Contreras.- Director de la
Facultad de Derecho.- Presente.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CIVIL



11-V-91
para correcciones

Cd. Universitaria, D.F., a 25 de abril de 1994

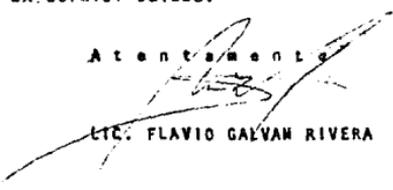
SR. LIC. CUAUTEMOC LOPEZ SANCHEZ,
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO ADMINISTRATIVO DE
LA FACULTAD DE DERECHO
P R E S E N T E.

Me permito distraer su atención para comunicarle que, a la presente fecha el tema propuesto por el pasante ALEJANDRO SALGADO BORREGO, para elaborar su tesis profesional tiene interés académico y actualidad práctica, razón por la cual, no sólo no tengo inconveniente, sino el placer de reiterar mi aprobación a dicho tema, sometiéndolo a su consideración, en espera de su aprobación.

Ahora bien, como el trabajo intitulado "MEDIOS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, ha sido totalmente concluido, lo remito a Usted para su revisión y petición de su visto bueno, para que pueda ser impreso y sometido al sínodo correspondiente.

Sin otro particular aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente



LIC. FLAVIO GALVAN RIVERA

FGR/sc

A MI ESPOSA:
Con todo mi amor,
por su confianza,
comprensión, así
como su apoyo y
colaboración para
la terminación de
este trabajo.

A MI PADRE:

IN MEMORIAN

Por la educación.
enseñanza y ejemplo
que me dió para
culminar lo que
empiezo.

A MI MADRE:

En agradecimiento a
todos sus esfuerzos,
sacrificios y apoyo
moral, para darnos
una profesión y así
ver logrados sus
anhelos.

A MIS HERMANOS:

Adalberto, Martha,
Enrique, Leticia y
Ricardo, con el
respeto y cariño
que siento por
ellos.

A VICKY:

Por su brillante esmero
en la elaboración del
presente trabajo.

A VICKY Y CARLOS:

Por quienes son,
estrechamos nuestra
mano con profunda
amistad.

A VICKY E IVAN:

Por su apoyo de
gran utilidad, para
la elaboración del
presente trabajo.

AL MAESTRO FLAVIO GALVAN:

A quien respeto y admiro
por su gran profesionalismo,
así por su paciencia y apoyo
para la elaboración de este
trabajo.

AL MAESTRO ANGEL GUERRERO:

Con profunda estimación y
gratitud, por su apoyo
escolar y laboral, ya que
pocas personas como él
existen en el mundo.

A MIS MAESTROS:

Quienes con su cátedra han
honrado, honran y honrarán
la Facultad de Derecho de
la Universidad Nacional
Autónoma de México, en la
cual realicé orgullosamente
mis estudios.

LIC. RAUL NAVARRO GARCIA.

LIC. CARLOS VIDAL RIVEROLL.

LIC. JUAN ZUÑIGA ORTIZ.

LIC. JOSE DAVALOS MORALES.

LIC. OSCAR DELGADO SANCHEZ.

LIC. SILVESTRE MENDOZA.

LIC. GERARDO BARAJAS.

LIC. AUGUSTO TURCOT.

LIC. JAVIER MEJIA ESTAÑOL.

LIC. GUSTAVO GONGORA PIMENTEL.

LIC. HECTOR FRANCO MEJIA.

LIC. FLAVIO GALVAN RIVERA.

LIC. ANGEL GUERRERO LINARES.

¡Da, Señor a los pueblos el bien de ser gobernados por la aptitud y el acierto, la firmeza y la rectitud de la autoridad. Enséñales a consagrar y respetar los derechos humanos fundamentales, a demandar el respeto a los derechos propios sin atacar ni desconocer los ajenos. Dale el don de aprender a vivir y en un justo orden de derecho y de conocer la necesidad de construirlo y de acatarlo día a día!

Luis de Garay.

MEDIOS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

I N D I C E

I N T R O D U C C I O N

CAPITULO PRIMERO

CONTROL JURIDICO

	PAGINA
1. CONCEPTO DE CONTROL	1
2. ANTECEDENTES	5
2.1 Epoca Prehispánica	5
2.1.1 Primeras Razas Autóctonas	5
2.1.2 Olmecas, Mayas, Nahuas y Toltecas	7
2.1.3 Aztecas o Mexicanas	15
2.2 EPOCA COLONIAL	23
2.2.1 Siglos XVI y XVII	24
2.2.2 Siglo XVIII	37
2.3 EPOCA INDEPENDIENTE	40
2.3.1 Situación en la Nueva España, fines del- Siglo XVIII	40
2.3.2 Constitución de Cádiz 1812	41
2.3.3 Constitución de Apatzingán de 1814.....	50
2.3.4 Constitución Política de la Nación . . Mexicana 1824	53
2.3.5 Constitución Centralista o de las Siete Leyes 1836.	61
2.3.6 Constitución Política de la República.. Mexicana 1857	72
3. EPOCA POSREVOLUCIONARIA	85
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos.. Mexicanos 1917	85

3.1.1	Estructura de la Constitución	87
3.2	Nueva Ley de Secretarías de Estado	91
3.3	Departamento de Contraloría	95
3.3.1	Primera Ley Orgánica del Departamento.. de Contraloría de 1918.	97
3.3.2	Atribuciones del Departamento de Contraloría	100
3.3.3	Artículos Publicados en el Diario . . . Oficial de la Federación	100
3.3.4	Efectos del Departamento de Contraloría	101
3.3.5	Funciones del Contralor General de la.. Nación	102
3.3.6	Procedimientos del Departamento de . . Contraloría	104
3.3.7	Situación del Departamento de Contralo- ría en el Proceso Administrativo	106
3.3.8	Problemática de Jerarquía del Departamen- to de Contraloría de la Federación .	108
3.3.9	Motivos de la Nueva Ley Orgánica del .. Departamento de Contraloría de la . . . Federación	110
3.3.10	Decreto que adiciona el Artículo 13 de. la Ley de 25 de diciembre de 1917. . . .	112
3.3.11	Nueva Ley Orgánica del Departamento de. Contraloría de la Federación de 1926 ..	112
3.3.12	Desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación	114
3.3.13	Logros del Departamento de Contraloría. de la Federación	116

CAPITULO II

CONTROL ADMINISTRATIVO

4. EL DERECHO PUBLICO MEXICANO Y EL CONTROL	125
4.1 Control Administrativo	126
5. División de Poderes	128
6. Poderes de la Unión	130
6.1 Poder Judicial	131
6.2 Poder Legislativo	132
6.3 El Poder Ejecutivo y el Control Administrativo	134
7. Administración Pública Federal	138
7.1 Planeación	145
7.1.1 Planeación y Programación	148
7.1.2 Planes Globales	153
7.1.3 Planes Sectoriales	154
7.1.4 Planes Institucionales	160
7.1.5 Planes Regionales y Especiales	162
7.2 Ingresos y Egresos del Estado	164
7.2.1 Ingresos	164
7.2.2 Ley de Ingresos	168
7.2.3 El Gasto Público y el Presupuesto	169
7.2.4 Importancia del Gasto Público	172
7.2.5 Clasificación del Gasto Público	173
7.2.6 El Presupuesto de Egresos	174
7.2.7 Naturaleza Jurídica del Presupuesto	175
7.2.8 Marco Jurídico del Presupuesto	176

7.2.9	Elaboración del Presupuesto	177
7.2.10	Aprobación del Presupuesto de Egresos... ..	180
7.2.11	Ejecución y Control del Presupuesto . . .	182
7.2.12	La Contabilidad Gubernamental	185
8.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	189
8.1	Antecedentes	191
8.2	Atribuciones	218
8.3	Marco Legal	221

CAPITULO III

CONTROL INTERNO

9.	SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION	223
9.1	Antecedentes	234
9.2	Marco Legal	244
9.3	Atribuciones	256
9.4	Estructura	259
9.5	Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.	260
9.6	Los Comisarios	261
9.7	Los Delegados	262
9.8	Contralorías Internas	263
9.8.1	Concepto	266
9.8.2	Antecedentes	268
9.8.3	Características	270
9.8.4	Objetivos	271

9.8.5 Atribuciones	272
9.9 La Auditoría Gubernamental	278
9.10 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	279
9.10.1 Antecedentes	280
9.10.2 Estructura	284

CAPITULO IV

CONTROL EXTERNO

10. PODER LEGISLATIVO	286
10.1 Integración de las Cámaras	286
10.2 Facultades del Congreso	287
10.3 Facultades de la Cámara de Diputados.	288
11. LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA	290
11.1 Principales Funciones y Facultades	292
11.2 Antecedentes	293
11.2.1 Constitución Política de la Monarquía Española	294
11.2.2 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina	296
11.2.3 La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos y el establecimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda.	297
11.2.4 Constitución de las Siete Leyes.	300
11.2.5 Leyes de Reforma y la evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda hasta la Constitución de 1917.	302
11.2.6 La Contaduría Mayor de Hacienda en la Constitución de 1917, y su posterior evolución	304

11.2.7 Reformas a la Ley Orgánica de la - - Contaduría Mayor de Hacienda	308
11.3 Atribuciones	312
11.4 Reglamento Interior	315
11.5 Marco Jurídico	315
11.6 Estructura Orgánica	317
11.7 Concepto de Cuenta Pública	318
11.8 Concepto de Auditoría	320
11.8.1 Auditoría Interna	322
11.8.2 Auditoría Externa	324
11.8.3 Tipos de Auditoría	325
11.8.4 Consideraciones para llevar a cabo una Auditoría	326
11.9 Irregularidades detectadas por la Contaduría Mayor de Hacienda	328
11.10 Acciones que lleva a cabo la Contaduría .. Mayor de Hacienda cuando encuentra irregularidades	330
11.10.1 Pliego de Observaciones y Promoción de Fincamiento de Responsabilidades	331
11.10.2 Recomendaciones	334
11.10.3 Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal	335
11.10.4 Promoción de imposición de sanciones.	336
11.10.5 Resarcimientos espontáneos o directos	337
11.10.6 Denuncias penales	339
11.10.7 Seguimiento de las acciones	340
CONCLUSIONES	342
BIBLIOGRAFIA	

I N T R O D U C C I O N

En una concepción generalizada mundialmente, el control es la fiscalización, por parte de los Organos Gubernamentales, de los actos y omisiones en los planes y programas del propio Gobierno, con la finalidad de evitar malgasto de recursos humanos, financieros y materiales.

Luego entonces, para hablar del control en México, es preciso remontarnos a los antecedentes sobre el control interno y externo que se ejercitaba en el Poder Ejecutivo, a través de los diferentes mandatos legislativos y ordenamientos reglamentarios respectivos, que en cada época de la Historia de México se fueron promulgando, de manera que sea posible entender el por qué de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la función que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, los sistemas de control y evaluación realizados por los citados órganos de fiscalización, así como las alternativas para obtener resultados más precisos en las labores de auditorías.

Estos órganos de fiscalización, fundamentan su existencia en el principio general de derecho, que impone al administrador de bienes ajenos la obligación de rendir cuenta de su gestión, lo que en la Administración Pública se traduce como el derecho de los ciudadanos de conocer el origen y destino de los fondos públicos en cuya formación han participado.

En nuestro país los órganos técnicos de fiscalización se han limitado en su desarrollo y esta importante tarea no había tenido la relevancia que merece y que es deseable en un régimen de división de poderes. Por ello es un renovado afán por fortalecer la fiscalización en nuestro país y hacer del conocimiento general esta actividad, en virtud de que es una de las principales demandas del pueblo de México.

Para realizar el presente trabajo, efectué una exhaustiva investigación de fuentes bibliográficas que permitieran profundizar en el tema lo más concreto posible; sin embargo, dada la trascendencia del mismo se hace un poco extenso, pero a su vez interesante. Asimismo, empleo la experiencia personal adquirida al servicio de dichos Organos de Fiscalización, tanto en la Dirección General Jurídica y Consultiva de la Contaduría Mayor de Hacienda, como en la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, dentro de las cuales participé en auditorías de legalidad a diversas entidades de la Administración Pública, para la revisión de la Cuenta Pública de 1984, y etapa de preparación para la revisión de la Cuenta Pública del año siguiente, en lo que respecta al órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados, y en cuanto a la Dependencia del Ejecutivo Federal, en la elaboración de resoluciones de las inconformidades presentadas por los particulares, en materias de Obra Pública y Adquisiciones, desahogo de consultas de servidores

públicos de diversas dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, así como, en unidades administrativas y jurídicas, (generalmente en estas últimas) de diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el período comprendido de 1978 a 1993.

La presente investigación está integrada por Introducción, cuatro Capítulos, Conclusiones y Bibliografía. El Capítulo I se denomina Control Jurídico, el cual contiene el concepto de control, los ordenamientos jurídicos de control y las instituciones encargadas de aplicarlos, a través de las diferentes épocas de la Historia de México, desde las primeras culturas prehispánicas hasta la creación y desaparición del Departamento de Contraloría en 1932, el Capítulo II, intitulado Control Administrativo señala la Estructura del Estado, la División de Poderes, los Poderes de la Unión, la Administración Pública Federal, principales conceptos de medios y funciones de control, antecedentes del control de 1947 a 1982, y participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Capítulo III, nombrado Control Interno, indica la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la función que realizan las Contralorías Internas y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El Capítulo IV, llamado Control Externo, reseña el Poder Legislativo, y la Contaduría Mayor de Hacienda con sus consecuencias.

C A P I T U L O I

C O N T R O L J U R I D I C O

1. C O N C E P T O D E C O N T R O L

CONTROL, es la palabra que el Diccionario de la Real Academia Española define como: "(Del Francés Contrôle) M. Inspección, Fiscalización, Intención. 2. Dominio, Mando, Preponderancia".

Por otro lado, el Pequeño Larousse Ilustrado, define "El control de una caja. Fig. Examen, crítica: ser encargado del control de alguien, Dominio, supremacía: el Control del Estado, Lugar donde se controla: pasar por el control". Asimismo, define las palabras CONTROLABLE que significa: "Que puede controlarse"; y, CONTROLAR, que demuestra: "comprobar, inspeccionar: controlar las cuentas. (SINONIMO V. VERIFICAR). Examinar, revisar: controlar el correo. Tener bajo su dominio, dirigir: la U.R.S.S. controla la economía de algunos países. Dominar: es imprescindible saber controlar sus nervios". (1)

El Doctor Miguel Acosta Romero, en su libro Teoría General del Derecho Administrativo, señala, que la palabra

1.-García Pelayo Ramón y Gross.-Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse, México, 1978.- p. 271.

"control en opinión de algunos gramáticos, es un galicismo o un anglicismo y su uso en nuestro País es aceptado y utilizado técnicamente en áreas como la contabilidad o la gestión pública de los órganos subordinados a la Administración Pública Federal, asimismo se hace referencia en numerosas leyes y disposiciones de tipo administrativo". (2)

Por otra parte Cabanellas en su diccionario de Derecho Usual dice que "Control, puede significar comprobación, fiscalización, registro, vigilancia, dirección, guía, freno y regulación". (3)

Como podemos observar, de las definiciones anteriores se desprende que la palabra control es aplicada para conducir determinadas acciones en la forma más propia y adecuada para su precisa realización y, en consecuencia, obtener un resultado ideal posible. La palabra control, aplicada metafóricamente a la Administración Pública Federal, es una forma de conducir, con un régimen de regularidad, las acciones programadas en documentos que el Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos implanta para el desarrollo económico, político y social de nuestro país, tales como los

2.-Acosta Romero Miguel.-Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A. 1984. p. 323

3.-Cabanellas Guillermo.-Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.-Tomo II.-Editorial Heliasta.-21 ed.-Argentina 1989.-p. 362.

Planes Nacionales de Desarrollo y los Programas Institucionales, Regionales y Sectoriales, que cada una de las Dependencias de la Administración Pública Federal deben ejecutar, por consiguiente, se convierte en un medio de lucha en favor de la HONRADEZ, HONESTIDAD, EFICACIA Y EFICIENCIA de los servidores públicos, con el fin de borrar la mala imagen que el pueblo mexicano ha obtenido por el actuar de algunas Administraciones Gubernamentales anteriores NON GRATAS.

Consecuentemente con lo anterior, este trabajo es propio de los aspectos político, económico, y social; político, en el sentido de responsabilidad del Gobierno Federal para llevar a cabo los programas nacionales que marquen los Planes Nacionales de Desarrollo, con apego irrestricto a lo que establece nuestra Carta Magna; económico, ya que del cumplimiento y la legalidad de la gestión pública dependerá que no se causen daños al Erario Federal y, con ello, se obtengan beneficios que nos permitan salir de la crisis, pagar nuestra deuda externa, evitar que existan fugas de divisas, evasión de impuestos y la falta de confianza por parte de los organismos de crédito internacionales y, en lo social, debido a que al conocerse el control que se ejerce tanto en el Presupuesto de Egresos como en la Gestión Pública, se dará tranquilidad y confianza al pueblo, que

frecuentemente se cuestiona ¿ gobernará con rectitud el próximo presidente ? ¿ el gobierno tiene un sistema eficaz para recabar impuestos ? ¿ qué es la Administración Pública Federal ? ¿ cómo se maneja el gasto público ? ¿ qué control se ejerce sobre los servidores públicos ? ¿ qué es el presupuesto de egresos ?, etc., por ello es importante que el gobierno federal se preocupe por informar al pueblo sobre la rectitud y transparencia con que se debe manejar el Presupuesto Público, es decir, cómo y en qué se efectúa, y la serie de controles que se ejercen sobre los servidores públicos, lo que redundará en un beneficio social para el país.

Dentro de toda organización, cualesquiera que fuese el nombre que se le haya dado, han existido controles de diverso tipo, por lo que en todo sistema de gobierno el control es condición SINE QUA NON para que dicho sistema pueda operar y, por lo mismo, ha estado presente desde los inicios de nuestra civilización, ya que al hablar de control jurídico no necesariamente es procedente de una ley suprema o de leyes secundarias, reglamentos o decretos, porque en el proceso histórico, los actos tendientes a establecer controles sobre la gestión pública, se derivaron en algunas ocasiones de un simple mandato verbal proveniente de autoridad competente, o de los usos y costumbres que los propios pueblos institúan y

que en tal época equivalían a una ley. Así surgieron posteriormente las ordenanzas, las cédulas reales, las constituciones, leyes administrativas, reglamentos, decretos, acuerdos y otras disposiciones. En virtud de lo anterior, es importante situar al lector en el aspecto histórico del tema, a efecto de investigar cómo a través del tiempo, y desde el establecimiento de los primeros pobladores de nuestro continente, se dieron diversas formas de administración estableciéndose mecanismos de control que son el antecedente del "Control Jurídico" contemporáneo.

2. ANTECEDENTES

2.1 EPOCA PREHISPANICA

La redacción del siguiente tema se ha preparado en tres puntos, que son: el primero que va desde los primeros pobladores de México, hasta la aparición de la cultura olmeca; el segundo, desde la cultura olmeca como civilización, pasando por las razas maya, nahua y tolteca; y, el tercero, abarca toda la organización hacendaria, gubernamental y social de la cultura azteca o mexicana.

2.1.1 PRIMERAS RAZAS AUTOCTONAS.

Después de las innumerables teorías que los tratadistas

de la historia establecen acerca de la existencia del hombre en América, los investigadores y paleontólogos señalan que conforme a la interpretación de los jeroglíficos expresados en las pinturas rupestres y demás objetos encontrados en este continente, la raza nahua es arcaica, que data desde hace más de tres mil años antes de la era vulgar, es decir, es antigua semejante a pueblos como la India, China y Egipto. Sin embargo, los nahuas no fueron una raza autóctona, aún cuando su civilización sí lo fue, ya que a su llegada a nuestro actual territorio ya existían pueblos antiquísimos, mismos que ignoraban su origen y por tanto, se consideraban hijos de la tierra que habitaban, razón por la cual ahora se les conoce como verdaderas razas autóctonas, tales como la otomi, situada al centro del territorio mexicano, y la maya quitche al sur del mismo. (4)

Posteriormente existieron diversidad de grupos recolectores, mismos que fueron cambiando de nombre, debido a las invasiones por parte de tribus o civilizaciones que del norte peregrinaron, como los nahuas, a quienes más tarde se unieron los mecas y tecpanecas, los que se abrazaron con el nombre de chichimecas. (5)

4.-CFR. Canto López Antonio.-Apuntaciones sobre Mesoamérica.- Editorial Universidad Autónoma de Yucatán.-México, 1984.- pp. 36 a 39.

5.-CFR.-Et.al.-Mesoamérica y el Centro de México.-Editorial Instituto Nacional de Antropología e Histori.-México 1985.-pp.41 a 50 y 252 a 265.

Las primeras razas mencionadas, tenían como sistema de gobierno el culto a la naturaleza, de aquí lo de gobierno teocrático, se dedicaban a la agricultura propiamente y no a la conquista de los demás pueblos, ya que sus soldados eran únicamente para defenderse de las invasiones de los pueblos bárbaros o civilizaciones militaristas, caso de los nahuas. Ninguna de estas tribus estableció un sistema político propiamente dicho y, por tanto, no se encuentran antecedentes específicos de mecanismos de control sobre la gestión pública; empero, es de considerarse que si la sociedad en que vivían era en forma comunal y tenían un sistema de gobierno teocrático, se cree que estaban organizados y, por tales motivos, las actividades que realizaban en función de su desarrollo, se encontraban asignadas a los diferentes grupos que conformaban esa colectividad. De lo anterior se desprende que, cualquiera que fuera la forma y nombre del control, en su organización ya existía, aunque no como ahora se conoce, pero sí establecido como norma dentro de todo sistema, para que éste funcione.

2.1.2 OLMECAS, MAYAS, NAHUAS Y TOLTECAS.

Más tarde, asentada la raza olmeca, se dedicó al cultivo del maíz, al comercio, a practicar la caza, la pesca y la recolección. Su sistema de gobierno fue "teocrático", los sacerdotes formaron la clase social dirigente, servida por los

campesinos y artesanos, quienes tributaban para el sostenimiento de aquéllos, existiendo también centros ceremoniales, esto es, el nacimiento de verdaderas ciudades estado-independiente, gobernadas por sacerdotes, quienes ejercieron un absoluto control sobre la numerosa población, valiéndose del culto a los dioses. Estos centros ceremoniales adquirieron mayor importancia, aún cuando monopolizaron las funciones religiosas, económicas y políticas de una extensa región; religiosa, porque eran santuarios donde se celebran las fiestas más importantes; económicas, debido a la realización periódica de un activo comercio; y, política, en cuanto a que eran la metrópoli o cabecera de las aldeas situadas dentro de su jurisdicción, consecuentemente, hicieron posible un incipiente desarrollo industrial que estimuló la expresión comercial y una organización política de alcances para una excelente civilización. (6)

Respecto a los mayas, establecidos en el sureste del territorio nacional, se dice que fue la primera tribu que logró tener un sistema político definido, por la influencia de la cultura olmeca. Era una nación independiente cuyo rey, de nombre CANEK (serpiente negra), ejercía el poder mancomunadamente con KINCANEC, Supremo Sacerdote, de estos dependían

6.-CFR. Canto López Antonio.-Op. Cit.-pp.29 a 40.-y Margadant S. Guillermo Floris.-Introducción a la Historia del Derecho Mexicano.-Editorial Esfinge S.A.-6ta. edición.-México 1984.-pp. 12 y 13.

todos y cada uno de los caciques que gobernaban en las diferentes islas, formando así una especie de federación. La ideología de este pueblo basada en su fanatismo religioso, se extendía hasta el poder público, haciendo así omnipotente a la casta sacerdotal. La economía de este pueblo estaba basada en la agricultura, lo que denota que tenía un grado mayor de cultura que las demás tribus asentadas en el territorio nacional. También el gran número de parcelas cultivadas nos hace suponer que el gobierno se encargaba de que existiera una repartición equitativa de la tierra y, por ende de la propiedad. (7)

Lo anterior se debe entender que sucedió antes de la invasión de la raza nahua, porque años más tarde llegó a la península maya y, después de una lucha por el poder y el dominio, se impuso la fuerza militarista de los nahuas, sintiéndose su influencia en cuanto a leyes, creencias y costumbres, haciendo suyas algunas de las costumbres de la raza subyugada, como el fanatismo religioso de la cultura maya, lo que constituyó un gran elemento que les dió fuerza; en consecuencia, el mayor apoyo de su poder y tiranía fue el fanatismo, tanto en las masas como en las clases privilegiadas. Esta raza se dedicaba a la caza, tenían un régimen militarista y su organización social no era la adecuada para

7.-CFR. Canto López Antonio.-Op. Cit. pp. 71 a 86.

gobernar debidamente, como ya se hacía en otras culturas clásicas, porque al caracterizarse como pueblo bárbaro-militarista tenía como principal objetivo obtener mayor extensión territorial, dominio, y con éste rendición de tributos a través de la fuerza de las armas; luego entonces, fueron aprendiendo de sus sometidos el arte de gobernar, dando lugar a una mejor civilización. Sin embargo, a pesar de alcanzar el dominio por medio de las invasiones, nunca lograron destruir el poder teocrático que se mantuvo al nivel del gobierno militarista, dando lugar a la monarquía influenciada por la religión, como lo veremos al hablar nuevamente de los mayas, después de la invasión, en el párrafo siguiente. (8)

En cuanto a la organización civil de la nueva monarquía, era natural que participara en forma relevante la antigua teocracia. El jefe supremo era el Rey o Ahau, el cual tomaba el nombre de "tutulxieu"; cada ciudad de provincia estaba gobernada por un cacique que se llamaba "Batab", esto formaba una especie de sistema feudal, que traía su origen por una parte de la misma teocracia, y por la otra, la seguridad que alcanzaba la raza guerrera conquistadora para conservar su dominio y en consecuencia, la recaudación de tributos. Luego

8.- CFR.-Canto López Antonio.-Op. cit. pp. 93 a 96.

entonces, el antiguo pueblo fue el nuevo siervo, dedicado a la industria, a levantar los monumentos de sus señores y sobre todo a la agricultura. Comenzaba la servidumbre del pueblo a prestar sus servicios a los templos, ya que los sacerdotes eran en alto grado temidos y respetados, hasta el punto que los indios labraban las tierras de sus templos antes que las suyas y cultivaban además los campos de los Batabs y Señores. (9)

Los mayas, en su nueva forma de gobierno, además se cita que tenían bien establecidas disposiciones concernientes al estado civil de las personas, a la herencia y a los contratos. También se dice que los Batabs u otros delegados especiales de los Ahau hacían justicia imponiendo penas, en ocasiones muy severas: no usaban el juramento, en las sentencias no existía la apelación y, una de las penas que nos da una pista para nuestro tema es que "La esclavitud era hereditaria, los hijos de los esclavos lo eran también hasta que se redimían o se hacían Tributarios." (10)

En otro lado del territorio nacional, en el altiplano central, se desarrolló la cultura tolteca, misma que alcanzó magnífica civilización, al grado tal que los pueblos bárbaros

9.-CFR.-Margadant S. Guillermo Floris.-Op. Cit.-pp. 13 y 14.
10.-Ibidem, pp. 14 y 15.

que se encontraban a su alrededor consideraban a los toltecas maestros en todos los oficios. Dentro de su tradición, los "reyes" eran considerados inmortales, siendo en consecuencia, temidos y respetados; el gobierno del rey era absoluto, aunque se sabe que Cholollan (ciudad tolteca) era una especie de feudo, con un gobierno sacerdotal propio, en el cual había una determinada jerarquía, teniendo el sacerdote la obligación de ser célibe. Los sacerdotes intervenían en todo, pero su interés personal era en las cuestiones fiscales, ya que fueron grandes financieros, encargados de cobrar primicias, rentas y tributos, además de sacar provecho en todas las ceremonias. El poder real era hereditario, la duración de cada reinado era de cincuenta y dos años y en caso de morir el rey antes de cumplirse el plazo, gobernaba una junta de nobles. Su economía estaba basada esencialmente en la agricultura, en el comercio, en la arquitectura y en la minería. En cuanto a sus ejércitos, los mismos estaban bien equipados ya que utilizaban los minerales explotados para fabricar sus armas. (11)

Se ha narrado en párrafos anteriores, las diferentes formas de gobierno que utilizaban algunas de la civilizaciones más importantes, en sus aspectos político, económico y social, con el fin de desprender de éstos, los mecanismos de

control que usaban en sus diversos tipos de derecho, en virtud de que cada cultura tenía su propio derecho, aún cuando en cada una existían determinadas similitudes como la actividad comercial, la agrícola, la arquitectónica, la minera, la creencia religiosa y, en especial, la función tributaria. Se hace mención especial a esta similitud, en virtud de que es el punto de partida para afirmar que el control estaba presente en las sociedades que configuraban la pluralidad de individuos de las culturas olmeca, maya, nahua y tolteca, en el sentido de que, si los súbditos rendían tributos al gobierno, el mismo debió adoptar, como parte de su sistema, una forma de control para recabar dichos tributos, con el objeto de que ninguno de los gobernados que tuviera esa obligación quedara sin cumplirla.

Para respaldar lo anterior, en primer lugar diremos que adoptaban casi la misma forma monárquica de gobierno, en la que cada feudo rendía tributos, (uso esta expresión porque se dice que su sistema se semejaba al feudal europeo). En segundo término se debe señalar que, los súbditos de estas organizaciones, según sus actividades pagaban tributo. En tercer lugar, al lado del rey tenían poder los sacerdotes, quienes intervenían en todo, especialmente en las cuestiones fiscales, ejercían un control absoluto sobre la numerosa

población, cobraban primicias, rentas y tributos, supervisaban el comercio, la agricultura y la minería, con el fin de obtener mayor producción y en consecuencia, la recabación de impuestos fuera en igual proporción, y tomando en cuenta que la persona de los sacerdotes imponía temor y respeto, consideramos que sus decisiones eran acatadas en sentido estricto.

Si hacemos una comparación de nuestro sistema actual mexicano con el de aquellos pueblos, veremos que en éste la recabación de tributos, mismos que se equiparan a los impuestos, son atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Y el control de las funciones de esta última, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, lo cual equivale a las funciones que los sacerdotes ejercían sobre las diferentes actividades que realizaba la población; ambas Secretarías de Estado pertenecen a la Administración Pública Federal constituida además por otras Secretarías, como la de Comercio y Fomento Industrial; Energía, Minas e Industria Paraestatal, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Defensa Nacional, etc., mismas que se podrían comparar respectivamente a las actividades que bajo control tenían los funcionarios de la casta sacerdotal y del rey, como el comercio, las minas, la agricultura, el ejército, etc., siendo el rey la máxima autoridad, figura que se semeja al Presidente de México.

Citado lo anterior concluimos que, partiendo del concepto de tributo que se pagaba en el México Precolonial, es lógico que sí se llevaba a cabo el control, aunque no podamos establecer a través de qué mecanismos, pero sí quiénes y cómo lo ejercían, debido a la forma de organización, tanto gubernamental como administrativa, que guardaban las diferentes civilizaciones. Aunque el nombre y la forma no sean igual que en el actual sistema mexicano, sí controlaban de alguna manera sus actividades y, por ende, afirmamos que en esta segunda etapa de la época precolonial, el control fue conocido dentro de los sistemas de Derecho que adoptaron dichas culturas clásicas.

2.1.3 AZTECAS O MEXICAS.

Después de que una gran oleada de tribus nómadas invaden tierras de otros pueblos sedentarios y cae el imperio tolteca, un nuevo poder empezó a surgir en la cuenca del valle de México, el de los aztecas o mexicas. (12) Respecto a esta cultura profundizaremos más en su estudio a diferencia de las anteriores en virtud de ser la más sobresaliente, por existir más antecedentes en cuanto a su organización política, económica y social, y por haber alcanzado el

12.-CFR.-León Portilla Miguel.-Los Antiguos Mexicanos.- Editorial Fondo de Cultura Económica.-México 1976.-pp. 77 y 78.

más alto grado de civilización y poder, obteniendo en consecuencia grandes avances y progresos dentro de aquella época prehispánica.

Una vez que los aztecas o mexicas se asentaron en el territorio que según sus creencias, Huitzilopochtli les indicó, comenzó a florecer cambiando su gobierno de "régimen teocrático" a oligárquico y de ahí a otro que les garantizara su supervivencia en aquel medio tan hostil, y con base en la organización militarista con que contaban, logran su independencia; establecen la gran Triple Alianza ofensiva y defensiva conformada por los pueblos de México, Texcoco y Tacuba y, manejaban la dominación de otros pueblos para recabar de ellos tributos. Así adaptaron el sistema monárquico, resolviendo de esta forma tener un señor. Dentro de los más relevantes por su dedicación a su pueblo y a su ciudad, se encuentran: Izcoatl, Moctezuma Ilhuicamina, Axayacatl, Tizoc y Ahuizotl. Cabe mencionar al respecto que Netzahualcoyotl, aunque no fue rey de los aztecas pero sí del reino de Texcoco, expidió 80 leyes que se aplicaron a la organización de los pueblos de la Triple Alianza y a los que se encontraban a su alrededor, estando bajo el dominio de dicho imperio. El primero de los señores citados, hábil en lo político y profundo conocedor de la Administración Pública, organizó el gobierno y llevó a los aztecas a lograr su independencia de

la dominación que sufrían por los jefes tecpanecas. El segundo personaje continúa la misma política absorbente de su antecesor, estableció la organización administrativa poniendo en ésto todo su esmero, fijó leyes que convinieran a su nación convocando para ello a todos los grandes del imperio y de las provincias y, en cuanto a la administración de justicia, estableció los tribunales. Los otros tres siguieron guerreando en favor de su reino para lograr el tributo de los pueblos sojuzgados, destacando entre ellos el tercer hermano, quien se encargó de dar "una idea de nacionalidad y sentimiento de patriotismo a sus súbditos, idea que debido a su muerte no pudo concluir. (13)

La conformación del gobierno de México se dió en virtud de la división de Tenochtitlan en veinte calpullis rurales y urbanos, los cuales se organizaban con cierta independencia, había un Consejo que junto al señor ejercía el supremo mando (aún cuando aquel pueblo no comprendiera la división de poderes); se dividió el Tlaltocan (lugar de los gobernantes), en cinco cámaras de cuatro miembros cada una para el ejercicio de sus funciones, dentro de las cuales se consideraban a los grandes electores los jefes de los calpullis más grandes, los jefes guerreros de más alta jerarquía, ejecutores o ministros y los jefes de la nación. Sus costumbres electorales

dependían de los primeros, nombrados Consejo Supremo, en sus votos se comprometían los de toda la población. (14)

El pueblo azteca era esencialmente guerrero, ya que la carrera militar era uno de los medios de los plebeyos para alcanzar dignidades y honores destinados a los nobles, gozaban de fuero y se les juzgaba en tribunales militares, con disposiciones especiales. (15)

En cuanto a sus leyes, tenían perfectamente establecidas normas de conducta acerca del estado civil de las personas, de los contratos y de las sucesiones. Por lo que hace a la materia penal, los delitos se dividían en leves y graves, los primeros se castigaban con azotes o golpes de palos y, los segundos se sancionaban con cárcel y/o privación de la vida. El aborto, la pedestería, el homicidio, el asalto a caminos, el incesto, la falsificación de medidas, el estupro, el encubrimiento y la violación, se sancionaban con la muerte. Por lo que hace a la administración pública la malversación de fondos y el peculado, se castigaba con la esclavitud y la pena de muerte respectivamente, además de la confiscación de bienes. En cualquier caso existía el recurso de apelación. Los jueces encargados de llevar los

14.-CFR.-Romero Vargas Yturbide.-*Los Gobiernos Socialistas de Anáhuac.- Editorial Romero Vargas Editor, S. A.-México 1988.-pp. 33 a 49.*

15.-CFR.- Mendieta y Nuñez Lucio.- *El Derecho Precolonial.- Editorial Porrúa S.A., México 1985.- pp. 52 y 53.*

juicios civiles y penales debían administrar justicia correctamente, pues si no cumplían con su deber, se embriagaban o recibían cohecho, eran amonestados si la causa no era grave, pero si reincidían se les destituía del cargo. Si la falta era grave, la destitución corría a cargo del señor, mismo que les mandaba dar muerte cuando con su injusticia cometían daños. Esta decisión era exclusiva del señor. Como remuneración a los jueces, el señor les asignaba tierras conforme al desempeño de su oficio, en las que sembraban y cosechaban para el sostenimiento de la familia y, les daba cierta cantidad de comestibles. (16)

Los aztecas, al extender sus dominios y controlar a otras culturas, utilizaban un sistema que evitaba muertes inútiles, que consistía en enviar embajadores en forma pacífica, a fin de que la tribu se rindiera y se aliara a ellos con determinadas condiciones, estableciendo un término de veinte días para recibir contestación, y si ésta era afirmativa se les asignaban ciertos derechos y se les obligaba al pago de tributos. Así, los numerosos pueblos que habían sido sometidos por los reinos de la Triple Alianza, rendían tributos consistentes en animales, frutos, minerales, vestidos de algodón, cierta clase de semillas y plumas, fijándose a cada uno de los tributarios las cosas y cantidades que habían de

16.-CFR.-Mendieta y Nuñez Lucio.-Op. Cit.-pp. 61 a 72 y 83 a 103.

dar, siendo los servicios personales también una manera de tributar. La organización tributaria estaba constituida de la siguiente manera: Los pueblos que se rendían pacíficamente llevaban tributos por su cuenta y conservaban una cierta autonomía, sin la intervención del calpixqui. Había pueblos que, gozando de cierta independencia, elegían a su gobernador, quien imponía recaudadores tributarios. Los que recibían señor de quienes los habían conquistado. Los colonos de las propiedades de nobles y guerreros distinguidos tributaban a sus propietarios en lugar de pagar al señor. Los habitantes de los calpulli tributaban al jefe del calpulli y al señor. Los comerciantes e industriales tributaban a los calpixqui por sus comercios. Los mayeques, especie de esclavos de tierra, entregaban tributos al dueño de las sementeras que sembraban y no pagaban tributos al señor. Todas estas contribuciones, juntamente con los cuantiosos regalos que hacían al señor los gobernadores de las provincias y los señores de lugares, así como los despojos de la guerra, formaban la inmensa riqueza que constituía la Hacienda Pública. (17)

La organización y control de la Hacienda Pública estaba a cargo de la máxima autoridad fiscal, a quien llamaban CIHUACOATL, bajo de él se encontraba el Hueycalpixqui o

17.-CFR. Lanz Cárdenas José Trinidad.- *La Contraloría y el Control Interno en México.*- Ed. Fondo de Cultura Económica.- México, 1987 pp. 26 y 27.

Calpixqui Mayor, quien tenía las funciones de recoger todo lo que los calpixqui menores le entregaban, de llevar las cuentas en los libros correspondientes, la contabilidad de los soldados cautivos y de los muertos, así como del despojo adquirido y de las hazañas realizadas, a fin de que el TECUETLI (señor ejecutor) de México tuviese cuenta de todo. En consecuencia, se puede decir que los aztecas tenían un control exacto de las entradas y salidas de todo lo que había en lo que ellos consideraban su Hacienda Pública. (18)

El Cihuacoatl cuidaba de la distribución y buen empleo de los tributos, contando para ello de autoridad propia. El señor no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues éstos debían destinarse a lo que por bien público se había determinado, revelando con ello un gran progreso administrativo en aquel tiempo y en aquella civilización.(19)

Además de lo ya mencionado, en esta tercera etapa añadimos que existía un control represivo contra los funcionarios encargados de la administración fiscal, esto es, contra los calpixqui, ya que si incurrían en malos manejos al recaudar los tributos, se les reducía a prisión y se les condenaba a muerte, como lo vimos al hablar de la malversación de fondos

18.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.-Op.Cit. pp. 27 y 28.

19.-Idem.

y el peculado. Por lo que hace a sus bienes, éstos pasaban al dominio del señor, por otra parte, su mujer e hijos eran echados de su casa. Otro de los mecanismos de control sobre los funcionarios era el preventivo, que se ejercía en forma especial sobre los jueces, del cual ya hemos hablado.

El estudio de la época prehispánica fue dividido en tres puntos para su facilidad, habiéndonos introducido en el análisis de las diferentes formas de organización que tuvieron algunas de las culturas clásicas más relevantes y tomar como base el tributo, por considerar que éste es la pauta que da pie a afirmar que el control estaba presente desde que las primeras tribus pisaron tierras mexicanas y adoptaron en su sistema dicho tributo, que se semeja a lo que hoy es el impuesto, y el manejo de éste es una de las funciones que en la actualidad realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que a su vez forma parte de la Administración Pública Federal, que como integrante del Poder Ejecutivo del sistema mexicano, realiza las tareas encaminadas al desarrollo del país. Por ello, la mejor manera de entender las razones de la existencia de nuestras actuales instituciones administrativas y legales, es sin lugar a duda, a través del conocimiento adecuado que se tenga de los antecedentes y evolución de quienes nos han precedido y representado en el transcurso de la Historia de México.

2.2 E P O C A C O L O N I A L

Esta época fue esencial como antecedente en la historia del pueblo mexicano, en virtud de ser un período de 3 siglos de sometimiento de nuestra raza por el estado español, quien a través del poder, de la fuerza de las armas y debido a las creencias religiosas de nuestros antecesores, sustraían las riquezas de nuestro territorio para embarcarlas hacia la península española de donde emanaban cédulas reales, instrucciones, decretos y otros documentos de orden jurídico que dieran organización, fiscalización, vigilancia y control a la Hacienda Real que se implantara en la Nueva España, por el conquistador Hernán Cortés por disposición del monarca de dicha península.

Por su naturaleza, este período se dividió en dos destacadas etapas que son: la primera comprendida entre la consumación de la conquista española hasta el siglo XVII dentro de la cual la organización administrativa de la Hacienda Indiana no fue uniforme; sin embargo, las características del siglo XVI permanecieron en esencia igual a lo largo del siglo XVII. La segunda etapa, iniciada con motivo de la Ordenanza de Intendencias emitida en 1766, con el advenimiento a la Corona Española de los Borbones, que incluyó en el sistema la aplicación de ciertas reglas de influencia francesa; en

consecuencia, presentó cambios considerables en la estructura y organización administrativa de la Real Hacienda, hasta antes de la Constitución de Cádiz de 1812. (20)

2.2.1 SIGLO XVI Y XVII

A partir de 1521, el imperio azteca fue dominado y sometido por los conquistadores españoles, dando lugar a la época colonial que duró casi tres siglos, en la cual los sistemas administrativos, contrarios a los impuestos por los reyes mexicas, eran sumamente complicados, ya que existían numerosas disposiciones jurídicas y diferentes funcionarios que detectaban el control y vigilancia de la Hacienda Real.

La primera etapa se inicia con la encomienda, que dura casi todo el siglo XVI, en la cual Cortés, considerándose dueño absoluto, empezó repartiendo a sus soldados tierras e indios para que las trabajasen, a condición de que les enseñaran la religión católica y los protegieran de cualquier peligro, comenzó a dictar disposiciones jurídicas con el objeto de ensanchar los límites de la tierra conquistada y fundó el primer ayuntamiento en Coyoacan, para darle legalidad a sus actos. Más tarde fue designado por el Monarca Español, Gobernador y Capitán General de la Nueva España,

asignándole oficiales reales para el ejercicio, administración, vigilancia y control de la Hacienda Real (21)

En este mismo período, el monarca español recibió constantes quejas por el activo elemento de corrupción y de desorden acumulado que existía en la colonia, debido a la falta de organización, de la que surgían malos tratos a los indígenas, víctimas del sistema de repartición de tierras. A tal efecto, el rey decidió nombrar una Audiencia en la Nueva España, con la finalidad de que ésta se encargase de llevarle todas las quejas y estar en posibilidad de dictar las medidas legislativas que significaran la solución, mismas que en un principio se dieron en forma aislada y, posteriormente a la fundación del Consejo Real de Indias, más constantes. (22)

Así dió principio una nueva organización política, económica y social en la colonia, estando en primer lugar el Rey, siguiendo en orden descendente el Virrey, los Gobernadores, los Ayuntamientos, los Corregidores, Alcaldes Ordinarios y nuevos Oficiales Reales.

Conforme a este sistema administrativo, la organización de la Hacienda Indiana descansaba en los órganos superiores

21.-CFR.-Margadant S. Guillermo Floris.-Op. Cit.-pp.66 y 67.
22.-CFR.-Idem.

que integraron la administración central, esto es, el monarca y el Consejo de Indias, de modo secundario la Casa de la Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda, de los cuales se derivaron las directrices que orientaron el manejo de la Real Hacienda y de los funcionarios que la administraban en la Nueva España. (23)

El rey poseía, en su calidad de dueño absoluto, facultades omnímodas en lo relativo a la Hacienda, delegando gran parte de la administración, en lo referente a la dirección e impulso de los órganos superiores, en las autoridades gubernativas que lo representaban en la Nueva España, quedándose con algunas facultades como: la fijación de los gastos de la Hacienda, el establecimiento de los salarios de los distintos funcionarios, el nombramiento de los oficiales reales, así como la creación de nuevas imposiciones en Indias y la modificación del número de funcionarios fiscales. (24)

El Consejo Real y Supremo de las Indias tuvo a su cargo la dirección de la Hacienda, distinguiéndose dentro de sus atribuciones dos funciones: la primera, era velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real, consistente en la obligación de deliberar frecuentemente sobre las medidas que

23.-CFR. Lanz Cárdenas José Trinidad.- *Op. Cit.* p. 34.

24.-CFR. *Ibidem.*-p. 34 y 35.

conviniere al aumento de ingresos en la Hacienda Real, creándose para tal efecto, una "Junta de Hacienda de Indias", que debería funcionar en el seno del Consejo. La segunda, se reducía a la fiscalización de los oficiales reales, la que se realizaba por dos vías diferentes: mediante inspecciones directas a los distritos fiscales (visitas) o a través de la revisión de libros de cuentas que los oficiales reales estaban obligados a llevar. Esta revisión se llevaba a cabo directamente en las Indias, encargados de ella contadores de cuentas enviados por el Consejo, quienes llevaban las copias que aquellos funcionarios remitían a la Contaduría del Consejo, dentro de la cual se creó la Contaduría Mayor para hacerse cargo de realizar las auditorías y de su revisión, así como de llevar razón de los gastos extraordinarios que el rey permitía hacer en Indias. (25)

La Casa de la Contratación de Sevilla era el organismo rector del comercio peninsular con las Indias, como una institución de gobierno con atribuciones políticas, especialmente en materia fiscal. Entre sus funciones, estaban la de recibir y custodiar las reservas de oro y plata que les enviaban los oficiales reales, cuya contabilidad debían llevar escrupulosamente y recibir las fianzas de los

25.-CFR. Sánchez Bella Ismael.- Citado por Lanz Cárdenas José Trinidad.-Op. Cit.-p.36

funcionarios antes de que se trasladaran a los territorios conquistados, para ocupar el cargo designado. (26)

También se estableció el Consejo de Hacienda, como organismo que mantuvo la dirección suprema de la Hacienda Indiana. Pero fue sustituido por el Consejo de Indias y su intervención en la Hacienda fue menor, limitándose al estudio de asuntos de interés común, y después de un año de establecido, obtuvo la facultad de disposición de los fondos de la Hacienda Indiana llegados a España. (27)

Otras instituciones que participaban en la administración de la Hacienda Indiana, como órganos de gobierno y de justicia, fueron los Virreyes, Corregidores y Alcaldes Ordinarios, quienes además de sus funciones, poseían la facultad de intervenir en la administración al lado de los Oficiales Reales.

Correspondía al Virrey como suprema autoridad gubernativa del territorio, la "Superintendencia" o "Administración por Mayor" de la Hacienda, extendiendo su jurisdicción a todas las cajas del virreinato, algunas de sus funciones eran: la legislativa, es decir, dar ordenanzas e instrucciones para

26.-CFR. Ots y Capdequí José María.-Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano.-Ediciones Aguilar.-Madrid 1969.-pp.106 y 107.

27.-Idem., p. 37.

el mejor funcionamiento y desarrollo de la Hacienda; la fiscalizadora, esto es, tomar cuentas, visitar y castigar a los oficiales reales por excesos cometivos en el uso y ejercicio de su oficio, vigilar el cumplimiento de las obligaciones de éstos y el otorgamiento de las fianzas; así como, cuidar el no atraso en el pago de las deudas al fisco y, en cuanto a las funciones administrativas, intervenían en los acuerdos de la Hacienda, en los arrendamientos, monopolios de las alcabalas, casas de tributos y formación del arancel para las evaluaciones; así mismo, entre sus facultades estaban las de introducir modificaciones en el número, situación y composición de las cajas, nombrar oficiales reales provisionales, despachar los títulos a administradores de rentas y personal subalterno, fijándoles una retribución económica. (28)

A los gobernadores les dieron diversas atribuciones, que variaron con las diferentes épocas de la Colonia, pero que se semejaban a las del Virrey, tales como expedir disposiciones referentes a la Hacienda, fiscalización de las actuaciones de los oficiales reales, intervención en las operaciones administrativas, el nombramiento de algunos oficiales reales provisionales de la Gobernación y a los Calpixque y Mayordomos de los pueblos indios; vigilar los envíos de metales precio-

28.-CFR. De Solórzano Pereira Juan, Citado por Lanz Cárdenas José Trinidad.- Op. Cit. pp. 48 y 49.

sos a la Península y recibir las apelaciones en contra de las sentencias pronunciadas por los oficiales reales en materia de Hacienda. (29)

Los Corregidores y Alcaldes Ordinarios tenían, dentro de sus distritos, cierta intervención en el cobro de tributos, situación que se controló a través de fianzas o retención de sueldos a los funcionarios, dados los abusos que se cometían. (30)

Los Oficiales Reales, que eran funcionarios típicos de la Hacienda en Indias, fueron los pilares sobre los que descansó toda la organización burocrática de la Hacienda Real en Indias, y fue a través de ellos como se hizo notoria la presencia del Estado Español en defensa de los derechos fiscales de la Corona. Dentro del nombre genérico "Oficiales Reales", se comprenden al contador, tesorero, factor, proveedor, pagador y veedor entre otros. Todos ellos desarrollaban las funciones de: cobranza, guarda, administración y distribución de los tributos. Sin embargo, dicese que el proveedor y el pagador desempeñaron funciones ajenas a la Hacienda Indiana. (31)

29.-CFR. Sánchez Bella Ismael.-Op. Cit.- pp. 119 y 120.

30.-CFR. Margadant S. Guillermo Floris, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Ed. Esfinge, 5a. Edición., México, 1984, p. 55. 31.- CFR. Sánchez Bella Ismael.-Op. Cit. P. 108.

El contador ejercía una función de control sobre lo que entraba y salía en la caja, certificaba y cuidaba de los papeles, ordenaba las libranzas de los sueldos y de las demás cosas que mandaban pagar. El tesorero se encargaba de recibir los ingresos de la Real Hacienda y de realizar los pagos que en ella se librasen. El factor y el veedor eran gerentes reales de negocios, que tenían bajo su cuidado los almacenes en que se depositaban las mercancías pertenecientes al monarca, por las diversas formas tributarias, ejercían la regulación sobre las ventas de ciertos tributos, como armas y municiones. En cuanto a las cosas de pleitos y cobranzas, estaban obligados a asistir ante la justicia ordinaria para solicitarla en contra de los deudores y seguir el juicio en todas las instancias. Otro tipo de funcionarios de la Hacienda eran los tenientes, cuyas atribuciones consistían en realizar tareas propias de los oficiales reales, cuando éstos se encontraban imposibilitados para efectuarlos, ya fuese por enfermedad o por alguna ausencia forzosa. Asimismo, existieron los "oficiales de entradas y expediciones" y los "comisarios", los primeros acompañaban a los caudillos en sus expediciones de conquista, con la finalidad de vigilar los intereses de la Corona, y los segundos, eran enviados especiales de los oficiales con una misión concreta, la cual consistía generalmente en la visita a las cajas subordinadas para recoger los fondos recaudados y realizar algunos cobros a deudores de la

Hacienda Real. También se puede citar entre los funcionarios que intervinieron en la administración fiscal, al receptor de alcabalas, al contador de tributos y azogues y al factor de azogues, y más tarde, al receptor de penas de cámara, los escribanos mayores de rentas, de minas y de registros, los cuales destacaron por tener más relación con los metales preciosos, además de tener un papel fiscalizador de toda la actividad relacionada con el tesorero real, constituyéndose en elemento principal para formular los cargos de oficiales reales, a fin de que les fueran entregadas relaciones de los ingresos de la Hacienda Real. El último de los oficiales reales era el alguacil, quien se encargaba de operar las cajas principales, teniendo a su cargo la ejecución de los mandamientos que, como jueces, daban los oficiales reales respectivos. (32)

En este orden de ideas, el nombramiento de todos los oficiales reales estaban en favor del rey, para lo cual debían los aspirantes cubrir determinados requisitos, principalmente de carácter moral, ya que la elección debía recaer en personas que, por su conducta anterior, ofrecieran garantías de honradez en su actuación y que además contaran con la pericia requerida para el desempeño de su cargo. (33)

32.- *CFR. De Solórzano Pereira Juan.-Op. Cit. pp. 39, 40 y 41.*

33.- *Ibidem.-p. 41.*

De lo expuesto, se desprende que la Corona Española mostró gran interés en el buen funcionamiento de la Hacienda Indiana, estableciendo un sistema legal de doble control: la actuación conjunta de los funcionarios del fisco y el castigo que se aplicaba por el incumplimiento de obligaciones o por los malos manejos en sus actividades. En lo referente a la primera, las funciones generales de los oficiales reales eran: asistir conjuntamente a los acuerdos, a las fundiciones y almonedas, al cobro de impuestos y al abrir las arcas y guardar oro en ellas. Estas funciones mancomunadas se extendían también a las sentencias, libranzas, pagos, entregos, autos, diligencias y recaudos relativos a la Hacienda Pública, y en cuanto a la responsabilidad de los funcionarios, ésta era solidaria en virtud de las actuaciones que en forma conjunta desarrollaban. Otras de las actividades con carácter obligatorio eran: cumplir con las ordenanzas, instrucciones, provisiones y cédulas reales que se les entregaban para la correcta administración de su oficio, por haberse obligado mediante juramento a la toma de posesión de su cargo. De tal forma, que el control en la Administración de la Hacienda Indiana se basó en la toma de numerosas medidas, que llevaron a una consolidación uniforme al recaudar los tributos en la Nueva España y que se enviaban a la Península. (34)

34. - CFR, Sánchez Bella Ismael.-Op. Cit.-pp. 137 a 140.

Dentro de las medidas adoptadas están también: el otorgamiento de las fianzas, los juramentos, los inventarios, los libros, llaves, rendiciones de cuentas, el Tribunal de Cuentas, las pesquisas, los juicios de residencia y las visitas. El otorgamiento de la fianza personal estaba regulado en las leyes, comprendiendo a los oficiales reales propietarios, provisionales y los de las cajas subordinadas importantes, juramento por el cual se obligaban desde el inicio de su gestión a guardar secreto y desempeñar bien y fielmente sus oficios, acto que debía prestarse también al momento de guardar dinero en la caja de tres llaves, asegurando que no habían podido cobrar más en aquella semana. Por lo que toca a los inventarios: uno se hacía de los bienes existentes en la caja a la toma de posesión, y el otro, de los bienes que poseía el nuevo oficial real al iniciar el desempeño de su oficio, y que depositaba con el objeto de responder de su actuación si éste moría. En cuanto a los libros que con minuciosa reglamentación llevaban los oficiales reales, ésto constituía una correcta y fiel administración. Ya que a través de ellos podía comprobarse un posible fraude al compararse entre sí y con el común general, lo que era examinado detalladamente en las operaciones de la toma de cuentas y en las inspecciones giradas a las cajas. Garantía también aunque en forma general, era la de guardar los bienes del rey en un arca con tres cerraduras y tres

llaves, evitando así, la libre disposición de los fondos reales, ya que la caja sólo podía abrirse mediante concurso de todos los que gozaban de ese derecho. Asimismo, existió la rendición de cuentas desde el inicio de la Colonia, misma que se reformó con las nuevas leyes de 1542-1543 en las que se estableció la obligación de rendir cuentas cada tres años y de enviar un resumen de lo recibido y gastado. Sin embargo, en 1554 se fijó un sistema único de toma de cuentas para todos los territorios indianos, que rigió hasta la creación del Tribunal de Cuentas. Este sistema consistía en que, las cuentas debían ser tomadas por el presidente de la audiencia y los oidores de los lugares donde coincidiera la sede de dicha audiencia con la de los oficiales reales, en tanto que, en los restantes territorios debían ser tomadas por el gobernador con dos regidores y el escribano del Consejo. La revisión era anual, y cada tres años se rendía la final global debiéndose realizar dentro de los dos primeros meses del año, ya que de lo contrario, sus salarios no serían pagados. (35)

En 1605, se crean los Tribunales de Cuentas, mediante Ordenanza de Felipe III, con la finalidad de ajustar los procedimientos y evitar los graves errores de que adolecía el sistema de 1554. Estos estaban integrados por tres contadores

35.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.-Op. Cit.-p.51.

de resultas, dos oficiales con título real para ordenar las cuentas y un portero con vara de justicia, quien ejecutaba lo ordenado por los contadores y sus funciones consistían en tomar y dar finiquito de las cuentas de los oficiales reales, fieles y cogedores de las rentas reales, debían conocer también el cobro de los retrasos de pago al fisco; recibían la fuerza de los oficiales reales y tomaban la cuenta anual. De igual forma, enviaban razón de todo al Consejo de Indias y lo que el rey consideraba para la buena administración, cobro y recaudo de la Hacienda Real. Asimismo, existieron otros procedimientos para fiscalizar a los oficiales reales: residencias, pesquisas y visitas, y en cuanto a los malos manejos como el hacer tratos con mercancías, el ausentarse sin licencia, el pagar libramientos sin aprobación real expresa, dejar de valuar mercaderías, y el no pagar los alcances habidos en sus cuentas, se castigaban con la suspensión o pérdida del oficio, y con pena de muerte cuando cometían peculado o robaban en las cajas a su cargo. (36)

En esta primera etapa, hemos visto que los sistemas para la administración de la Hacienda Real, eran raquíticos y no muy bien organizados en un principio; sin embargo, para el siglo XVII, estos fueron cambiando a través de Ordenanzas,

36.-CFR.-Beneyto Pérez Juan.-Historia de la Administración Española y Hispanoamericana.-Ediciones Aguilar.-Madrid 1958.-p.428.

instrucciones, provisiones y cédulas reales que el monarca español enviaba a las Indias. Por consiguiente, hablaremos un poco del segundo período, con el fin de ver la situación en la colonia en el siglo XVIII.

2.2.2 SIGLO XVIII

Con la llegada de los monarcas de Borbón al trono de España se inició un período de reformas políticas y administrativas inspiradas en un sentido altamente centralizador, lo que repercutió en las tierras de Indias. Estas reformas constituyeron la aplicación de un sistema de intendencias en la Nueva España, a través de la expedición de la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia, hacia el año de 1786. Bajo este nuevo sistema los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, fueron sustituidos por doce intendentes y sus subalternos, encargados de la Justicia, Policía, Hacienda y Guerra, encomendándose al ramo de Hacienda, la dirección y manejo de la misma a la Intendencia General de Ejército y Hacienda. También se ordenó en la capital de México, el establecimiento de una Junta Superior de la Real Hacienda, la que estaría precedida por el superintendente delegado e integrada por el regente, por el fiscal de la Real Hacienda, el ministro más antiguo del Tribunal de la Contaduría de Cuentas y, por el

ministro más antiguo, contador o tesorero general del Ejército y Real Hacienda. Los intendentes estaban facultados para vigilar si los jueces de residencia cumplían con lo prevenido en las leyes e instrucciones, amonestándolos en su caso o dando cuenta al fiscal del Consejo. Gozaban de fuero militar los ministros y subalternos empleados en la Hacienda Real, sus mujeres, hijos y criados en causas civiles y penales.(37)

En esta etapa, como mecanismos de control sobre los demás funcionarios de la administración, consistían en que, los gastos de las expediciones corrían a cargo de los individuos que las organizaban y en contadas ocasiones, por el Estado; las instrucciones que se recibían en la Nueva España, debían ser acatadas en forma estricta al desempeñar sus funciones los empleados tanto administrativos como los pertenecientes a la Hacienda Real; las audiencias criticaban constantemente las disposiciones administrativas que emanaban del virrey, siendo éstas apelables ante la Corona, si éste insistía en ellas, incrementando así el control sobre la actividad virreinal; la figura jurídica de la Real Confirmación, esto es, que era raro el acto que no necesitase de la confirmación del rey para obtener plena validez, de tal forma que era otro medio de control sobre la actuación de los funcionarios en Indias; el deber de informar a la corona, todo

37.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.-Op. Cit. p. 54

acto previo a una resolución; y las visitas, era inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato, o bien la gestión de un funcionario determinado. Existieron también, los juicios de residencia, los cuales tenían por objeto tomar cuenta de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo. (38)

En esta época colonial, encontramos que a raíz de la conquista por los españoles, la situación de la Hacienda Pública cambió totalmente en cuanto a su forma administrativa y a las medidas legislativas que se dieron a través de los tres siglos que duró este período. Asimismo, vemos que la adopción de diversas medidas de control emanadas del poder español y la aplicación de las mismas por los oficiales reales y autoridades, en los territorios conquistados, partieron de un interés, consistente en hacer posible el correcto funcionamiento de los diversos organismos fiscales, administrativos y judiciales establecidos para tal efecto, y que de alguna manera en todo momento recordaba a los funcionarios la obligación de ajustar sus actos a los ordenamientos jurídicos, que se legislaron para el debido control en los manejos de tributos que se llevaban a cabo en la Hacienda

38.-CFR.-Ots y Capdequi José María.-Op. Cit. pp. 50 a 52.

Real y en los demás órganos administrativos que en diversas materias existían y que tenían una determinada influencia en la administración fiscal de la Hacienda Real. De igual forma, para fines de control, se contaba con la facultad de los gobernados para manifestar su opinión acerca de las gestiones de sus gobernantes, siendo ésta una forma de exigir al funcionario cuenta de sus actos y una forma también de "GOBIERNO DEL PUEBLO", constituyendo ésto una posible AUTENTICA DEMOCRACIA.

2.3 E P O C A I N D E P E N D I E N T E .

2.3.1 SITUACION EN LA NUEVA ESPAÑA, FINES DEL SIGLO XVIII.

La situación general de la Nueva España a fines del siglo XVIII era en apariencia próspera, y por ende, diversas causas internas e influencias externas, dieron origen a nuestra guerra de Independencia. La primera conspiración se llevó a cabo en Valladolid, pero fue denunciada. Más tarde se realizó otra en Querétaro, pero debido al temor de algunos de sus integrantes, también fue descubierta y aún así, los conjurados obraron rápidamente reuniéndose en Dolores, decidiendo dar el Grito de Independencia, el 16 de septiembre de 1810. (39)

39.-CFR.-González Blackaller Ciro y Guevara Ramírez L.- Síntesis de Historia de México.-Editorial Cumbres, S.A.- México 1978.-pp. 237, 248, 249 y 251.

Después de algunas luchas con el ejército español comandado por Calleja, Hidalgo, intenta en Guadalajara la organización de un gobierno insurgente que quedó integrado de la siguiente manera: Ministro de Gracia y Justicia, Don José María Chico y Linares, y Ministro de Estado y de Despacho, Don Ingacio López Rayón. El gobierno así constituido publicó proclamas y decretos, como el de la abolición de la esclavitud en 1810, dándose a la Revolución de Independencia un carácter agrario. (40)

Con la aprehensión y la muerte de nuestros primeros héroes, se da por terminada la primera etapa de la Revolución de Independencia quedando al mando del ejército Don José María Morelos y Pavón, quien el 19 de febrero hasta el 2 de mayo de 1812, se cubrió de gloria en el sitio de Cuautla.

2.3.2 CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812

Cabe aclarar, que aunque esta Constitución fue creada en la época colonial, es de considerarse dentro de la leyes fundamentales de México, por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales.

Simultáneamente en la Península Española, después de la

40.-CFR.-González Blackaller Ciro y Guevara Ramírez L.-Op. Cit.-pp.255 y 256.

invasión francesa, el pueblo, influido por las ideas liberales de Francia, acabó por gobernarse solo y conforme a las leyes completamente liberales. Así, los representantes de las distintas provincias españolas integraron en Cádiz su Cámara de Representantes llamada Cortes, la cual aprobó el 2 de mayo de 1812, una Constitución conforme a las tendencias individuales del liberalismo, la que decretó principalmente sobre:

- A) Administración de justicia,
- B) Gobierno económico, político y municipal, y
- C) Responsabilidades oficiales de empleados y funcionarios. (41)

En relación con este último punto, al Juicio de Residencia como instrumento para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos se le dió el nombre de Juicio de Responsabilidad, no constituyendo para ellos una institución diferente, más que la de resolver toda residencia, es decir, la responsabilidad en que incurrieran los funcionarios públicos que militaban en las dependencias de gobierno tanto en España como en la Nueva España. (42)

Eran sujetos de responsabilidad con excepción del Rey, en primer término los miembros del Poder Ejecutivo, conforme

41.-CFR.-Pallares Jacinto.-*Historia del Derecho Mexicano*.-Ed. Porrúa, México, 1986, p. 6.

42.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.-*Op. Cit.* p. 74.

a lo previsto en el Decreto de 24 de septiembre de 1810, en el que se establecía que las personas en quienes se delegara el Poder Ejecutivo eran responsables ante la nación, por el tiempo de su administración de acuerdo con sus leyes; en el Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo de 16 de enero de 1811, si fijaban los límites de la potestad ejecutiva, confiada al Consejo de Regencia, en el Capítulo IV artículo 1ero. de este cuerpo legal, se contemplaba la responsabilidad ante las Cortes de los regentes por su conducta en el ejercicio de sus funciones; en su artículo 4to. se establecía que si en su vista no aprobaban las Cortes la conducta de los regentes, se debería hacer efectiva la responsabilidad, decretando que había lugar a la formación de la causa y, con arreglo al artículo 6, se prevenía la suspensión del regente con quien se hubiese decretado que había lugar a la formación de la causa. En segundo lugar, eran sujetos del Juicio de Responsabilidad, los secretarios del Despacho en términos del artículo 226 de la Constitución de 1812 y que a la letra dice: "Los secretarios del Despacho serán responsables a las cortes de las Órdenes que autoricen contra la Constitución, o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey". Asimismo, el Nuevo Reglamento de la Regencia del Reino de 8 de abril de 1813, ordenaba en su capítulo V, que los secretarios del Despacho serían individualmente responsables ante las Cortes de todas las resoluciones del Gobierno

acordadas en junta a que ellos hubieran concurrido, cualquiera que fuera la Secretaría por donde se hubieren despachado; además de que cada uno sería también responsable de los particulares de su ramo, sin que les sirviera de excusa haberlo mandado el regente. En tercer lugar, "era responsable todo empleado público", de acuerdo a lo previsto en el artículo 261, facultad sexta de la Constitución, y en el diverso uno del capítulo II del decreto de 24 de marzo de 1813, relativo a las "Reglas para hacer efectivo el juicio de responsabilidad de los empleados públicos". En cuarto lugar, eran sujetos de responsabilidad los diputados, respecto de los cuales se dispuso que serían inviolables por sus opiniones en todo tiempo y situación, y que en las causas criminales que contra ellos se intentaren no podrían ser juzgados sino por el Tribunal de Cortes en el modo y forma que se prescribiera en el Reglamento Interior de dicho Tribunal. Se encontraba establecido igualmente que durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podían ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas. (43)

De lo anterior se desprende que lo que más se trató de defender mediante el sistema de responsabilidad, fue la mis-

43.-CFR.-Molina Roqueñi Felipe.- Constitución de Cádiz, 1812, Comisión Nacional Editora, PRI, México, pp. 22, 26 y 33, (Colección documentos 3).

ma Constitución y demás leyes en vigor, haciendo responsable directa y personalmente al presunto infractor, y aún en los casos en que el Ejecutivo a través de sus disposiciones violara el sistema legal establecido por la Constitución o leyes reglamentarias, hacían responsable al Secretario correspondiente que las firmara, así como a cualquier otra persona pública o autoridad que tratara de ejecutarlas o aplicarlas. Para la substanciación del Juicio de Responsabilidad, en primer término y antes de iniciarse el procedimiento, se tomaban tres medidas preventivas: A) suspensión automática y provisional del responsable a su cargo público, B) la declaración sobre si había o no lugar a la formación de la causa de responsabilidad y C) la obligación consignada por las Cortes para el efecto de que la justicia ordinaria se ocupara preferentemente de las infracciones en que incurrían los servidores públicos con respecto a la Constitución, antes de cualquier otro asunto. (44)

A) La suspensión, constituía la norma general, ya que la excepción era instruir el expediente, antes de acordarla. Cuando la queja era contra algún Magistrado, si del expediente integrado se desprendía que dichas quejas eran fundadas, el Rey podía suspenderle escuchando previamente la opinión del Consejo de Estado. Asimismo, sucedía respecto de las

44.- CFR. Lanz Cárdenas José Trinidad, *Op. Cit.* p. 77.

vocales que había en las diputaciones, en los casos de abusos de sus facultades. Igualmente quedaban suspendidos los Secretarios de Despacho, al decretar las Cortes que había lugar a la causa. (45)

B) En cuanto a la declaración que si había lugar o no a la formación de la causa de responsabilidad, la facultad correspondía al tribunal superior inmediato hablando de magistrados y jueces; a las Cortes, tratándose de magistrados del Tribunal Supremo de Justicia; respecto de los empleados públicos, la declaración era acordada por sus superiores, el Rey o jueces competentes, éstos últimos tenían que rendir cuenta al monarca de los resultados que se obtuvieran de las causas formadas en contra de dichos empleados públicos, así como de la suspensión de éstos. También correspondía la declaración a las Cortes, en casos de secretarios del Despacho y diputados provinciales. Finalmente, tocaba formular la declaración al Rey o al Tribunal Supremo de Justicia, tratándose de los consejeros de estado, embajadores, tesoreros generales, ministros de la Contaduría Mayor de Cuentas, jefes políticos, intendentes de las provincias y demás empleados superiores. (46)

45.-CFR. Molina Roqueñi Felipe.-Op. Cit. pp. 33 y 34.
46.-Decreto de 24 de Marzo de 1813.-Citado por Lanz Cárdenas José Trinidad.-Op. Cit. pp. 77 y 78.

C) Sobre la tercera medida precautoria, no era más que dar prioridad a todos los asuntos relacionados con las infracciones que los servidores públicos incluyendo jueces y magistrados, cometieran en contra de la Constitución Gaditana de 1812, y leyes fundamentales. (47)

En segundo término, debían mencionarse las autoridades que determinarían la causa de responsabilidad, siendo competente para ello, el Tribunal Supremo de Justicia, un tribunal integrado por nueve jueces, cuyo nombramiento era facultad de las Cortes. (48)

Una vez dictada la declaración de haber lugar a la formación de la causa los efectos que producía eran de dos clases: "anulatorios de los actos contrarios al orden constitucional" y "efectos de responsabilidad". El primero provenía del artículo 173 de la Constitución Gaditana, que establecía el juramento que había de prestarse al Rey ante las Cortes, en su advenimiento al trono. Y lo segundo, era la consecuencia, las penas para los jueces o magistrados que juzgaban contra derecho, las cuales consistían en: la privación del empleo, inhabilitación perpetua para obtener oficio o cargo alguno y el pago de costas y perjuicios a la parte agraviada y, en cuestiones criminales, la pena que correspondiera al

47.-CFR.-Ibidem.- p. 78

48.-CFR.- Lanz Cárdenas José Trinidad.- Op. Cit. p. 78

proceso, la padecería el propio responsable que hubiera dictado la sentencia en contra. Cuando era por soborno o cohecho, además de las penas señaladas, eran declarados infames y debían pagar la cantidad recibida en tres tantos más, la cual se destinaba a los establecimientos públicos de instrucciones. (49)

Como podemos observar, todos los actos contrarios a la Constitución y leyes fundamentales, iban acompañados de nulidad, siendo la obligación de observar los preceptos constitucionales, por igual a todos los funcionarios públicos a través del juramento que debían prestar al tomar posesión de su cargo. De igual forma, los efectos de la responsabilidad podían culminar con la suspensión definitiva en el cargo público y la inhabilitación del responsable para ocupar nuevamente los mismos, además de las responsabilidades civiles o penales que pudieran desprenderse de tales actos o infracciones y que en algunos casos se castigaban con la muerte o el destierro, o imposición de penas pecuniarias de tipo meramente correccional o administrativo.

De tal forma que, los mismos jueces y magistrados estaban sujetos a mecanismos de control a fin de evitar la corrupción, que se venía provocando con el favoritismo hacia

49.-CFR.-Molina Roqueñi Felipe.-Op. Cit. p. 28.

los litigantes, por recibir cantidades en dinero a cambio de algún favor en los procedimientos, embriaguez, incontinencia pública o inmoralidad en la conducta de aquellos actos que se convertían en delitos, faltas administrativas, etc. Y consecuentemente a dichos actos venía la suspensión a su cargo y la formación de un proceso de responsabilidad, que podría en un momento dado, ponerlo en una situación de destierro. (50)

El 22 de octubre de 1814, los componentes del Congreso promulgaban la primera Constitución Política de nuestra patria, la declaración de que, el territorio conquistado por los insurgentes debía formar una república "centralista" gobernada por tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el primero depositado en un triunvirato, el Poder Legislativo se integraría por una Cámara de Diputados, y el Poder Judicial, encargado de interpretar las leyes y de aplicarlas, con lo que se determina por primera vez en México, la división de poderes. (51)

Con lo señalado en el párrafo anterior, surge el México Independiente, en el cual el control de responsabilidad sobre

50.-CFR. Barragán Barragán José.-*El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, p. 77.

51.-CFR. González Blackaller Ciro y Guevara Ramírez L.-*Op. Cit.* pp. 266 y 277.

los funcionarios públicos, es semejante al juicio de residencia, en esencia, caracteres, procedimiento y finalidad, ya que esta última consistía, en hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios indianos. Razón por la cual y dado que se trata de un mecanismo de control, es necesario esbozar cómo fue establecido el sistema de responsabilidad de los funcionarios públicos en los ordenamientos fundamentales y secundarios, expedidos en las diversas facetas constitucionales comprendidas dentro del período de 1814-1917, para así obtener una visión de conjunto en relación con los mecanismos de control utilizados en dichas facetas.

2.3.3 CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814

En esta primera faceta del México Independiente, es decir, a partir de la primera Constitución proclamada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, hasta los años de 1823-1824, el control se hizo presente tanto administrativa como judicialmente en cuanto a la responsabilidad de los funcionarios indianos y a la reglamentación en la Hacienda Pública, sin embargo, no tuvo vigencia de tal forma que, dentro del período mencionado la responsabilidad de los funcionarios, a través del juicio de residencia se consagró como medio para hacer efectiva dicha responsabilidad, señalando que la garantía social no podía existir sin aquella y sin la limitación

de los poderes por la ley. Consecuentemente, para conocer las causas de residencia de todo empleado público, se instituyó el Supremo Tribunal de Justicia, y para los individuos del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, se creó el Tribunal de Residencia, que conocía privativamente de ellos. Específicamente, los diputados debían sujetarse al juicio por la parte que les tocaba en la administración pública, pudiendo ser acusados durante el tiempo de su diputación, por delitos de herejía, apostasía y por los de Estado, particularmente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos. Asimismo los titulares de los ministerios, eran responsables de los decretos, órdenes y demás que autorizaban contra la constitución o contra las leyes y que en el futuro se promulgaran, sujetándose al juicio de residencia promovido ante el Supremo Tribunal de Justicia. (52)

En cuanto a la administración de la Hacienda, a pesar de los arribos del movimiento insurgente, la estructura territorial hacendaria en el país continuaba dividida en intendencias, sin embargo, no se destinaba el ejercicio y el control de esta materia en un sólo órgano determinado para desarrollar la función fiscal, debido a que había variación en la

52.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.-Op. Cit.-pp. 140 y 141.

delegación de facultades, existiendo también como mecanismo de control la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos, a quienes se les practicaban auditorías, llevadas a cabo por diferentes órganos de la administración, resolviéndose las causas en los tribunales establecidos para tal efecto, lo que en parte demuestra deficiencia en esa actividad.

Esta situación se vino dando hasta el dos de febrero de 1822, fecha en que, la Junta Provisional Gubernativa dispuso que los Intendentes deberían enviar cada quince días, un estado de ingresos y egresos claro y circunstanciado de todas las tesorerías. Asimismo, el 24 de febrero de ese mismo año, el Congreso Constituyente ordenó por decreto de la Tesorería General que todas las cajas de provincia remitieran mensualmente al Ministerio Público de Hacienda, estados exactos de entradas, salidas y existencias, y que ninguna tesorería y en general nadie participara en el manejo de los caudales, ni dispusiera de ellos para pago o gastos, excepto los de donación, sin orden expresa del Ministro de Hacienda. Estableciendo finalmente por el mismo decreto, que las funciones de la Tesorería y la Contaduría del Ejército, fueran reasumidas por la Tesorería General. (53) Para 1823, el Congreso Cons-

53.-*Colección de Ordenes y Decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernativa y Soberanos Congresos Generales de la Nación Mexicana, Imprenta de Galván a Cargo de Mariano Arévalo.-Tomo I.-2da. Edición.-México 1829, p.105*

tituyente decreta que, cada renta tuviera su propia Dirección y Contaduría Especial, fungiendo como intendentes los agentes fiscales del Gobierno Federal en los Estados, aún cuando posteriormente, éstos fueron suprimidos por un Comisario General en cada Estado para los ramos de Hacienda, Crédito Público y Guerra, siendo responsables de la puntual ejecución de las leyes que arreglaban su administración, supeditados en cuanto a su conducta personal por delitos comunes, a leyes y autoridades superiores, pero no en lo referente a su oficio, ya que de él respondían sus subalternos, quienes rendían cuentas al Comisario General y éste al Gobierno Federal, en cuanto a lo administrativo y en cuestión de delitos, ante los tribunales de circuito y los subalternos ante jueces de distrito. (54)

2.3.4 CONSTITUCION POLITICA DE LA NACION MEXICANA DE 1824

En la ciudad de México el 16 de mayo de 1823, se formula un plan intitulado "Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana" integrado por ocho bases constitucionales, en el que se incluía el control de responsabilidad de los funcionarios públicos, al igual que en la Constitución de

54.CFR.-Dublán Manuel y Lozano José María. *Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República.*-Edición Oficial.-Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano e Hijos.-Tómo I.-México, 1876, p. 715.

Apatzingán de 1814. Más tarde como segunda faceta constitucional, el 4 de octubre de 1824, se promulga la Constitución del mismo año, adoptando un Gobierno Republicano Federal, haciéndose patente la responsabilidad de los funcionarios públicos, sujetos al juicio de responsabilidad, desde el presidente y vicepresidente de la Federación; el primero podía ser acusado por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, por cohecho o soborno, así como por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones de presidente, senadores o diputados o a la toma de posesión del cargo de éstos, y por detener el ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución le confería a las Cámaras; al vicepresidente, por cualquier delito en que hubiese incurrido durante el tiempo de su encargo, conociendo la causa de éste la Cámara de Representantes, y de las acusaciones en contra del Presidente, las dos cámaras y sólo en el tiempo de su magistratura o hasta un año después. También, los secretarios del Despacho eran responsables por cualquier delito cometido durante sus empleos y de los actos en contra de la Constitución, leyes generales y constituciones de los Estados, estando sujetos a las acusaciones ante cualquiera de las dos Cámaras. De igual forma, se encontraban sujetos al juicio de responsabilidad los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Por otro lado, los gobernadores de los Estados eran

responsables por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión, órdenes del Presidente de la Federación y por la publicación de leyes y decretos al margen de la Constitución, conociendo de ello, cualquiera de las Cámaras, ya fuera la de Diputados o la de Senadores. Estos últimos podían ser sujetos de causas por delitos criminales, con la salvedad de que la acusación debía realizarse ante la Cámara de Senadores tratándose de Diputados y ante la de Diputados se conocían las causas de los Senadores, y en caso de que la declaración fuere en sentido afirmativo, el acusado era suspendido en su cargo y puesto a disposición del tribunal correspondiente. Por otra parte, también eran sujetos de responsabilidad todos los empleados públicos conociendo de dicha responsabilidad la Corte Suprema de Justicia. (55)

La dirección y administración de la Hacienda Pública, a partir de la Constitución, fue centralizada en la Secretaría de Hacienda, sistema implantado en la ley del 16 de noviembre de 1824, intitulada "Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública" y expedida por el Congreso Constituyente. Los principios que regían este sistema eran principalmente: poner en manos del Secretario del ramo la dirección y la Administración de las rentas públicas suprimiendo las direccio-

55.-CFR.-Tena Ramírez Felipe.-Leyes Fundamentales de México 1808-1987.-Ed. Porrúa.-México, 1987, pp. 147 y 152.

nes y Contadurías Generales de las diferentes rentas existentes; concentrar todas las operaciones en el Ministerio de Hacienda, a fin de evitar la división de funciones y centrar todas las actividades en una sola cabeza, para dar lugar a la unidad de acción y, llevar la contabilidad en la Secretaría de Hacienda por cuentas originales para obtener resultados más exactos en la cuenta general y permitir al Secretario la vigilancia de las operaciones realizadas en sus oficinas subordinadas. Para tal efecto, dicha ley creó un Departamento de Cuenta y Razón de la Tesorería General de la Federación y de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual estaba dividido en dos secciones principales, y las funciones de los contadores quienes fungían como jefes, eran las mismas que se desempeñaban en las Contadurías Generales extinguidas. Además, los presupuestos y la cuenta general de ingresos y egresos, debían ser presentados anualmente al Congreso, por el Secretario de Hacienda, a cuyo efecto todas las oficinas que manejaran caudales de la Federación, estaban obligadas a rendir cuentas originales al Ministerio de Hacienda. Asimismo, a partir de la expedición de la citada ley, a la Tesorería General de la Federación, debían entrar física o virtualmente todos los productos de las rentas, los contingentes de los estados y las cantidades de cualquier procedencia de que pudiese disponer el Gobierno Federal, con excepción de los gastos de administración de rentas y los caudales pertene-

cientes al Crédito Público, mismos que se distribuían en los Estados, a través de Comisarios Generales, quienes eran responsables de la realización de pagos sin libramiento, autorización u orden respectiva de sus ministros y éstos a su vez de los que no estuvieran comprendidos tácita o expresamente en los presupuestos, salvando su responsabilidad, haciendo las observaciones respectivas y dando cuenta de ello a la Contaduría Mayor, respecto de los pagos indebidos que el Ejecutivo les mandaba efectuar no obstante sus observaciones. También se remitían a la Tesorería General, estados de existencias cada mes, con lo cual los ministros debían formar y publicar estados mensuales y anuales, en los que se hicieran constar todos los ingresos, egresos y existencias de los caudales de la Federación en todos los puntos de la República.

(56)

Entre los períodos de 1826 a 1830, existieron diversas opiniones respecto del sistema de centralización, algunos en favor de la ley citada y otros en contra de lo que sucedía en la práctica, referente a los órganos de la Administración Pública y los que regían en materia fiscal, consecuentemente se promulgan reformas el 10. de abril de 1830, justificando éstas el Secretario del Ramo al manifestar: "que la cuenta representada por el Departamento de Cuenta y Razón carecía de

exactitud, no obstante el esfuerzo realizado por su miembros, agregando que sólo podía obtenerse dicha exactitud, con el arreglo de la Tesorería General de la Federación". De tal forma que el 26 de octubre de 1830, se crea una ley, a través de la cual se dió nueva organización a la Tesorería, ampliando sus atribuciones y creando la Dirección General de Rentas, complementándolas con el sistema de delegación de facultades, yendo en contra de la centralización que se dió en la ley del 16 de noviembre de 1824, por considerar que la Tesorería en el sistema antiguo defraudaba sus altas atribuciones, al atender asuntos que no eran de su competencia, y por la falta de exactitud en los informes del Departamento de Cuenta y Razón. Consignándose también en esta ley, las siguientes medidas de control: el impedimento para ser ministro o empleado en la Tesorería General, al que hubiese malversado alguna vez caudales ajenos, públicos o privados; la responsabilidad de los ministros respecto de los fondos que se custodiaban en la Tesorería y de los pagos que se verificaban, obligados a caucionar su responsabilidad en cantidad de 24 mil pesos con las fianzas respectivas, acreditando anualmente la idoneidad de sus fiadores. Y, con respecto a la Dirección General de Rentas, la misma tenía como finalidad la inspección de todos los ramos de Hacienda que se administraban por cuenta de la Federación, con excepción de la moneda. Asimismo, se le encomendó la formación del Estado General de Valores, primera

parte de la cuenta general. Y como medios de control: El director administraba las ventas en todo lo directivo y económico, con la obligación de formular observaciones a las órdenes del Ejecutivo, que estimara ilegales o perniciosas a la Hacienda Pública, insistiendo en ellas para su debido cumplimiento, dando copia del expediente a la Contaduría Mayor, para salvar la responsabilidad del director en cuestión; el otorgamiento obligatorio de fianzas por parte de todo empleado público que manejara caudales o efectos de las rentas confiados a esta Dirección; y, la práctica cada 30 de junio de un escrupuloso recuento de las existencias y utensilios de la Hacienda Pública a todas las oficinas subalternas que manejaran caudales y efectos. (57)

Adoptado el sistema de descentralización, se siguió en todas sus consecuencias, a tal efecto se expidió la ley de 21 de mayo de 1831, dentro de la cual se establecía la organización de las oficinas distribuidoras en los estados, llamadas Comisaría General de Hacienda, Crédito Público y Guerra, dependientes inmediatas a la Tesorería General. Sus atribuciones consistían en la recolección y distribución de caudales pertenecientes a la Federación; intervención en los cortes de caja de las oficinas recaudadoras de la Federación,

57.-CFR.-Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.-Citadas por Lanz Cárdenas José Trinidad.- Op. Cit. pp. 88, 89, 90, 91 y 92.

establecidas en la jurisdicción de la residencia comisaria; desempeñar las comisiones o encargos del gobierno, relativos a la Hacienda Pública, y demás que les ordenara la Dirección General. La actividad de sus empleados estaba regulada por los siguientes medios de control: otorgamiento de causión, actuación colegiada de los contadores y tesoreros, quienes tenían la obligación de formular observaciones a las órdenes de los comisarios y suspenderlas en su caso; y, la acción popular que cualquier ciudadano ejercitara en contra de los comisarios. (58)

No obstante lo citado, en 1832 se consideró insuficiencia por parte de la Dirección General de Rentas, reconociéndose que nada se había avanzado aún con las reformas administrativas, por lo que el Presidente de la República en 1833, formó una comisión para que examinara o informara respecto del manejo de la Hacienda Pública por la administración anterior en los años de 1830, 1831 y 1832, así como del estado del Erario Federal en el mismo período. Resultando en el informe de fecha 30 de junio de 1833: "falta de uniformidad en el sistema financiero, dando lugar a la fácil ejecución de desfalcos y falta de expedición de documentos, asientos de partidas y formación de cuentas y estados gene-

58.-CFR.-Ley del 21 de Mayo de 1831.- En Manuel Dublán y José Ma. Lozano.-Op. Cit. Tómo II.- pp. 329-334, Art. 1, 10,

rales, los examinadores se veían en problemas para poderlas ordenar, glosar y finiquitar, la inspección de las oficinas recaudadoras se encontraba a cargo de la Dirección General de Rentas y, de las distribuidoras en función de la Tesorería General, siendo sus operaciones tan complicadas que no se podían desprender de ellas los ingresos y egresos del Erario Público". Con ésto se pensó que, la Tesorería General y la Dirección General de Rentas sólo existían de nombre, por lo que se recomendó su organización. (59)

2.3.5 CONSTITUCION CENTRALISTA O DE LAS SIETE LEYES 1836

El 29 de diciembre de 1836, el régimen centralista, promulga nuevas bases fundamentales a través de la Constitución Centralista o Constitución de las Siete Leyes, por estar dividida en siete estatutos. En ella, se consignó la responsabilidad por la comisión de delitos comunes y oficiales en que se incurrieran: El Presidente de la República, los diputados y senadores, ministros de la Corte Suprema de Justicia y de la Marcial, secretarios del Despacho, consejeros y gobernadores, quienes sólo podían ser acusados ante la Cámara de Diputados, o ante el Senado, si el acusado era diputado, y dentro de los plazos fijados por la propia Constitución. Así-

59.-CFR.-Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.-Citado por Lanz Cárdenas José Trinidad.-Op. Cit.-pp. 94 y 95.

mismo, gozaban de inmunidad en cuanto a sus opiniones, por las cuales en ningún tiempo podían ser acusados, y en lo que se refiere a delitos penales y civiles, etc., no podían ser procesados hasta pasado un año después de la terminación de su cargo. (60)

Respecto de la administración en general en el régimen centralista, la Constitución de 1836, establecía que: los Gobernadores de los Estados, quedaban sujetos al Supremo Gobierno de la Nación, con el ejercicio de sus funciones y su permanencia en el cargo, subsistían todos los jueces y Tribunales de los Estados y la administración de justicia hasta que se proveyera de una nueva ley organizadora del ramo en cuestión. En lo tocante a la responsabilidad de los funcionarios, sólo se podía exigir ante los Congresos, feneciendo los casos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los demás empleados públicos, se sujetaban al Supremo Gobierno de la Nación por medio del Gobernador respectivo. En la Hacienda Pública, a través de la observación de un reglamento se cierran las cuentas en las oficinas respectivas de los Estados, a fin de hacerlas defender del Gobierno Central por conducto de los gobernadores, por consiguiente, los jefes de dichas oficinas practicaban cortes de caja, firmados por los responsables e intervenidos por los comisarios generales,

60.-CFR.-Tena Ramírez Felipe.- Op. Cit. pp. 205 y 246

formando un estado detallado en el que se hicieran constar: las existencias de efectos de los tributos: inventario de muebles y útiles; un informe de los edificios que ocupaban las oficinas, ya fueran del gobierno o de particulares arrendados, y en este último caso a cuanto ascendía el monto, y, la rendición de cuentas de las rentas que administraban, de las deudas a su cargo y de los cobros pendientes. Todo esto por triplicado, con el objeto de hacer de tal conocimiento al Supremo Gobierno, a la Dirección General de Rentas y a la Tesorería General, sucesivamente, y por conducto de la Secretaría de Hacienda, la que recibía dicho informe por triplicado en manos del gobernador. También se autorizó al Ejecutivo, para que dictara las medidas que estimara convenientes para el arreglo del sistema general de Hacienda de la República, en lo que expedía la ley de la materia. Al efecto, por decreto de 17 de abril de 1837, el sistema general hacendario es reestructurado, a grandes rasgos de la siguiente manera: se hizo una sola masa de las rentas públicas, independientemente del destino de cada una de ellas; la verificación a los departamentos, por la dirección respecto de la administración y distribución del Erario Nacional, quedó en manos de nuevos funcionarios, se dividió la administración de los caudales en dos ramos separados, recaudación y distribución, con oficinas especiales respectivas, cuyas funciones del primero consistían en: la administración de rentas divididas

en A: principales y B) subalternas, las principales estaban sujetas en lo directivo y económico a la Dirección General de Rentas, debiendo presentarla al Gobierno para su aprobación dentro de los 90 días siguientes a la publicación del decreto en mención, extendiendo sus funciones a la recaudación de rentas, contribuciones y productos de bienes de su demarcación, llevar al día las cuentas de ingresos y egresos en los libros respectivos, etc. y, las subalternas, efectuaban la recaudación que les correspondía, y llevaban sus cuentas en orden, toda vez que las administraciones principales se encargaban de cuidar el cumplimiento de sus atribuciones. La segunda oficina, es decir, la de distribución, se encargaba de las funciones de las tesorerías departamentales, las que dependían en forma inmediata del Jefe Superior de Hacienda, a ellos debían entrar física o virtualmente los productos líquidos de las rentas, contribuciones y bienes de sus respectivos departamentos, dándoles inversión conforme a las leyes, llevar cuenta y razón de los ingresos y egresos en libros que remitieran a la Tesorería General. Suprimiendo las comisarías, subcomisarías, direcciones, contadurías y demás oficinas generales subordinadas a estos departamentos de Hacienda, con excepción de las recaudadoras. Además de lo anterior, entre los mecanismos de control establecidos, destacan: las atribuciones conferidas a los Jefes Superiores de Hacienda, de los administradores principales; los

medios de control relativos al "funcionamiento correcto" de las tesorerías departamentales; la obligación a cargo de los tesoreros y contadores, de hacer observaciones a las órdenes de los Jefes Superiores de Hacienda; las funciones de control que ejercían los gobernadores; las juntas de hacienda creadas por cada departamento e integradas por el jefe superior del ramo, tesorero departamental fiscal de hacienda, administrador principal de rentas y oficial contador de la tesorería; y, la regulación de la HONESTIDAD EN EL DESEMPEÑO DE LOS CARGOS PUBLICOS, es decir que, nadie quien hubiese malversado alguna vez caudales ajenos, públicos o privados, podía desempeñar un cargo en las oficinas de recaudación o distribución, los vicios del juego y embriaguez eran motivos suficientes para la deposición del puesto y, los empleados no podían ser apoderados de negocios que se llevaran en las mismas oficinas.

Así, la Administración Pública, vino mejorando a través de diversas leyes y decretos respectivos, expedidos por el Congreso y diversas autoridades, desprendiéndose de ellos una circular muy importante, que publicó el Ministerio del Interior, con fecha 13 de mayo de 1839, estableciéndose en ella las siguientes disposiciones:

- Se tuviera sumo cuidado de exigir, por quie-

nes correspondiera. El juramento previsto por la leyes constitucionales, a todo empleado de nuevo ingreso al servicio público, o a quien estando ya en él, no lo hubiese otorgado.

- Que no se pusieran ni nombraran para empleados de cualquier clase, a ningún individuo que no acreditara previamente, aptitud, buena conducta política y moral y su adhesión a las leyes fundamentales.

- Que fueran suspendidos de sus cargos y de la mitad de su sueldo por tres meses, los empleados que faltaren al sigilo, o embarazasen o descuidaran el cumplimiento de las disposiciones del Gobierno, informando de ello al juez competente a fin de proceder a lo que hubiese lugar. (61)

De esta manera, el sistema centralista se mantuvo hasta 1845, año en el que se hizo reflexión y análisis sobre la contabilidad fiscal, la creación de los órganos que la administraban y, sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos. Advirtiendo que los resultados que produjeron los diversos ordenamientos legales decretados en esta primera etapa constitucional, sobre organización y control de la Hacienda Pública, aún cuando ya se había promulgado la mayor parte de las disposiciones legales a "el correcto funciona-
61.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.- Op. Cit. pp. 98 a 103.

miento de la Hacienda", no eran suficientes, ya que faltaban por publicarse algunos ordenamientos para el desarrollo de la materia y no se había esperado el tiempo necesario para alcanzar los resultados deseados. Sin embargo, en 1846 se reestableció el sistema federal, en que dispuso se continuara con la expedición de diferentes preceptos legislativos, a fin de establecer la organización requerida y anhelada en el aspecto fiscal. A tal efecto, se establece la Comisaría General de Guerra y Marina, por decreto del Ejecutivo en febrero de 1851, realizando la función de centro de la contabilidad militar, sujeta en lo administrativo a la Secretaría de Guerra y a la de Hacienda en el ramo de Cuenta y Razón. En ese mismo mes y año, por decreto se establecen 15 distritos de Hacienda, sujetos a la Tesorería General, funcionando como oficinas pagadoras y colectoras de la Federación ya que el ajuste y contabilidad de los pagos y cobros debía llevarse por partida doble, exclusivamente en la Tesorería General. En ésta, se consideró necesario uniformar el sistema de contabilidad y al efecto, con fecha 26 de junio de 1852, se expidió un reglamento, estableciéndose en él seis secciones encargadas de: la contabilidad, del tesoro, de los presupuestos generales y cuentas personales, de la correspondencia, de la conversión de la deuda interior, rezagos y liquidación de cuentas antiguas y, el otorgamiento de causión a satisfacción del Ministro de Hacienda, del Ministro Tesorero, del Jefe de

Contabilidad, del primer Tenedor de Libros y del Cajero Pagador, como medida para asegurar el desempeño correcto de los empleados en sus cargos. (62)

El 14 de mayo de 1853, se expidió un decreto por el cual se centralizaron las rentas públicas, haciéndolas depender del Gobierno Central. El 6 de diciembre de 1853, se creó la Dirección General de Impuestos, bajo cuya inspección estarían las contribuciones directas e indirectas, publicándose su reglamento interior al día siguiente, en el que se señalaban como facultades del Director General: aprobar y librar los gastos generales de administración y cuidar que los gastos de administración particulares de las oficinas subalternas se ejecutaran con sujeción a las disposiciones vigentes de cada ramo, y, siempre que pasara de quinientos pesos debía ser con la autorización del gobierno recabada por el Director. (63)

Por otro lado, se expide la Ley Penal para los empleados de Hacienda de 26 de junio de 1853, la cual tipificó los crímenes, delitos y faltas de los empleados de esa Secretaría, tales como: la sustracción fraudulenta de los caudales públicos para aplicarlos a cuestiones particulares, todo acto o convenio que tuviera por objeto defraudar al Erario, la

62.-CFR.-Dublán Manuel y Lozano José Ma.-Op. Cit. Tomo VI, pp. 22 y 23, 24, 210 a 214 y 221.

63.-CFR.-Lanz cárdenas José Trinidad.-Op. Cit. pp. 113, 114 y 115.

ocultación o inversión en favor propio de los caudales del Erario; resistencia u oposición de los empleados de Hacienda al cumplimiento de las órdenes que emanaran de sus superiores, desidia o abandono habitual al desempeño de sus empleos, encargos o comisiones y toda extorsión o vejación que se cometiera sobre los particulares contribuyentes o deudores del Erario Nacional; demora de cualquier acto y operación que ocasionara pérdidas al Erario Nacional o a particulares; falta habitual de atención, cuidado y limpieza en la contabilidad, libros y expedición de documentos, respectivamente. Respecto de las penas, éstas consistían en muerte, privación de la libertad, descuentos en los sueldos, pérdidas de empleo y multas. Cabe aclarar que la pena corporal era independiente de la pecuniaria, y a la pena de prisión se agregaba la pérdida del empleo e inhabilitación perpetua para ocupar u obtener otro empleo en la Administración Pública. (64)

No obstante todo lo anterior, en cuanto a la administración con fecha 11 de febrero de 1854, se expidió el decreto llamado "Arreglo de la Hacienda Pública", que dió el carácter de direcciones generales a cada una de las secciones de la Dirección General de Impuestos, quedando establecidas tres direcciones: una de Aduanas Marítimas e Interiores, la otra de Contribuciones Directas, y la tercera de Ramos Menores y

64.-CFR.-Dublán Manuel y Lozano José Ma.-Op. Cit. Tomo VI.-pp. 568 a 572.

Contabilidad. La Dirección General de cada ramo y la Tesorería General, ejercerían la fiscalización y distribución del Erario. En agosto de 1855, la nueva gestión cambió el sistema implantado por el régimen de Antonio López de Santa Anna, disponiendo que las facultades y atribuciones de la Dirección General de Impuestos, suprimida por decreto de 9 de octubre de 1855, fueran reasumidas por la Secretaría de Hacienda; se extinguieron la Dirección General de Correos y su Contaduría; otro decreto suprimió la Dirección General de Contribuciones Directas, ejerciendo también sus atribuciones la Secretaría de Hacienda; se derogaron todas las disposiciones del gobierno anterior referentes a el establecimiento de fondos especiales; decretando que fueran absorbidos y distribuidos por la Tesorería General. En el ramo de hacienda se contemplaron las siguientes atribuciones: vigilar la exacta recaudación de todas las rentas; intervenir el corte de caja de todas las oficinas de Hacienda del lugar de su residencia y las de la oficina general del Estado; presidir las juntas de almonedas de cualquier efecto o bienes en que el Erario tuviera interés; y, presenciar los reconocimientos de libranzas en las cajas de monedas, para vigilar que no se registraran fraudes en el peso, ley o tipo de moneda. En el ramo de Guerra, los jefes de Hacienda inspeccionaban los edificios y almacenes de Gobierno, para solicitar un estado de existencias y verificar que en las maestranzas, talleres y otros

lugares se conservara el orden y la mayor economía posibles en los gastos de estos establecimientos, entre otras. (65)

Elegido Presidente de la República Juan Alvarez, formó su gabinete con Melchor Ocampo en el Ministerio de Relaciones, Benito Juárez, en el de Justicia, Guillermo Prieto en Hacienda e Ignacio Comonfort en el de Guerra, expidiendo en octubre de 1855, la convocatoria para un congreso extraordinario, en el cual propuso una nueva Constitución que contuviera las normas establecidas en el Plan de Ayutla, que iba en contra de la inestabilidad política y la difícil situación económica, fenómenos originados por los abusos, la deshonestidad por parte de los servidores públicos, y el uso de poder en forma arbitraria por el régimen santanista; y las ratificaciones de las leyes de: la Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios, mejor conocida como Ley de Juárez, la que suprimía los Tribunales especiales con excepción de los eclesiásticos y militares y, la desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas, propiedad de las corporaciones Civiles y Religiosas, llamada también Ley de Lerdo. Cabe aclarar que la Ley de Juárez tenía dos propósitos, el primero como una resolución que habría de desaparecer uno de los errores económicos, que

65.-CFR.-Dublán Manuel y Lozano José Ma.-Op. Cit. Tomo VII. pp. 40 a 42, 54, 567 a 570 y Tomo VIII. pp. 97 a 99.

había contribuido a mantener estacionaria la propiedad y a impedir el desarrollo de las artes e industrias que de ella dependían; y el segundo, como medida indispensable para allanar el principal obstáculo al establecimiento de un sistema tributario, uniforme y arreglado a los principios de la ciencia. (66)

2.3.6 CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA 1857

Para el 5 de febrero de 1857, se proclamó la Constitución Política de la República Mexicana, la cual además de contener la igualdad ante la ley, a través de las garantías individuales, la separación de la Iglesia y el Estado, etc., estableció el control de la responsabilidad de los servidores públicos. En su título IV, estipuló lo relativo a los Diputados del Congreso de la Unión, los miembros de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, por los delitos comunes y las faltas u omisiones que cometieran durante el tiempo de su encargo. Eran igualmente responsables los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República, los primeros por violaciones a la Constitución y Leyes Federales, y el último, exclusivamente por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución,

66.-CFR.-Zoraida Vázquez Josefina.- *Historia General de México.-Tomo III.-Editorial SEP/El Colegio de México.-México 1981. pp. 95, 96, 97, 98, 99, 100 y 101.*

ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Tratándose de delitos comunes de los funcionarios enunciadados, tocaba al Congreso como Gran Jurado de acusación, declarar si había o no lugar a proceder contra el acusado, si resultara afirmativo, éste quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. Y cuando se trataba de delitos oficiales, también correspondía al Congreso declarar la culpabilidad o inocencia del acusado, encargado como Jurado de Sentencia la Suprema Corte de Justicia; si ésta fuere condenatoria se aplicaba la pena que la ley estableciera. Asimismo se contemplaron dos instituciones: 1) El antejuicio, que se contraía a los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios y por virtud del cual no se podía proceder en su contra, si la Cámara de Diputados no había formulado previamente la declaración en contra; 2) El Juicio Político, que tenía lugar en los cargos en que dichos funcionarios incurrieran en la comisión de delitos oficiales, siendo sólo responsables durante el período en que ejercieran su encargo y un año después. (67)

Más tarde el 11 de marzo de 1857, se promulgó dicha Constitución, prestando juramento de fidelidad 100 diputados al unísono y puestos de pie, y el volumen fue depositado en manos de Comonfort, ya presidente, quien juró conservarlo, y

67.-CFR.-Tena Ramírez Felipe.-Op. Cit. 606 a 629.

así lo intentó hasta que se vió impotente para dominar la revolución que crecía y se propagaba, y para evitar acontecimientos más graves. En diciembre de este mismo año, tuvo lugar el desconocimiento de la Constitución de 1857, por él mismo, quien se adhiere al Plan de Tacubaya, de Félix Zuloaga que intentaba expedir una nueva Constitución conforme a la voluntad nacional. Pero su adhesión no dió resultado, ya que por sospecha de continuar con los liberales se le sustituyó en el cargo e intentó luchar contra ellos, pero fue inútil su resistencia y entregó el mando, embarcándose a Estados Unidos. En tanto que Juárez en Guanajuato el 19 de enero de 1858, declara establecido allí su gobierno y organizó su gabinete, para publicar un manifiesto que inició la Revolución de Reforma, triunfando el partido liberal que hizo su entrada a la Ciudad de México el 10. de enero de 1861.

(68)

A partir del 31 de enero de 1861, se reorganizó la Tesorería General de la Nación. A través de la ley de 17 de julio de ese mismo año, se estableció una Junta de Superior de Hacienda, compuesta por un presidente y cuatro vocales, encargados de liquidar la deuda nacional, cobrar los créditos activos del Erario, administrar y realizar los bienes

68.-CFR.-Zoraida Vázquez Josefina.-Op. Cit. pp. 112, 113 y 114.

nacionalizados, percibir ciertos fondos que se le consignaron y distribuir el producto de éstos entre los acreedores de la nación. Asimismo, se impuso al Ejecutivo la obligación de formar y publicar un presupuesto económico de gastos públicos reorganizando todas las oficinas a fin de prevenir economías. En el cual, se puso atención también a que la recaudación de las rentas públicas estuviera a cargo de la Dirección del Tesoro Federal y la distribución al cuidado de la Tesorería General de la Federación. Posteriormente a través del decreto de fecha 6 de agosto de 1867, se reorganiza la Secretaría de Hacienda y la Tesorería General, estableciéndose que las Direcciones de: Contribuciones Directas, Administración General de Papel Sellado, Jefaturas de Hacienda, las Aduanas fronterizas, marítimas y la de México, Casas de Monedas y ensayes, y todas las oficinas generales que se estableciesen dependerían única y exclusivamente de la Secretaría de Hacienda, en lo directivo, económico y administrativo, en tanto que a la Tesorería General sólo en lo relativo a recaudación y distribución de los caudales públicos, concentrando en dicha Secretaría, la dirección y administración de la Hacienda Pública, y la tesorería como sección del Ministerio con facultades de contabilidad en lo referente a los caudales de la nación, emitiendo para tal efecto un reglamento, que contemplara dos presupuestos, probable y definitivo; la forma de recaudar y distribuir los caudales públicos; el pago de la deuda

nacional; tipos de contratos de compra y venta a cuenta del Estado, procedimientos para llevar cuentas, libros, responsabilidad de empleados, alcances y otras materias. Para 1869, el Ejecutivo consideró que la solución al problema hacendario radicaba en concentrar en la Secretaría del ramo la contabilidad del Erario, y así se hizo por orden del Congreso, previo trámite de aprobación. (69)

En este período, también se siguió observando la responsabilidad de los servidores públicos, y por ley de 3 de noviembre de 1870, se restringió la amplísima libertad que tenían los miembros de la Cámara de Diputados, respecto a la interpretación de los delitos políticos y oficiales consignados en el artículo 105 de la Constitución de 1857. A tal efecto, dicha ley definía en sus tres primeros artículos los delitos oficiales, faltas y omisiones de los altos funcionarios de la Federación, después, determinaba las sanciones que debían imponerse en cada uno de los supuestos señalados; precisaba los funcionarios que debían juzgarse o castigarse y el tiempo en que se les podía exigir responsabilidad oficial; consignaba el derecho de la nación o el de los particulares para hacer efectiva, ante los tribunales competentes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído los funcionarios de referencia por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión del que hubiesen sido

69.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.-Op. Cit. pp. 119 y 123.

declarados culpables; disponía asimismo que, en el supuesto de imputación al funcionario de un delito oficial y común, se le sentenciaría primeramente por la responsabilidad oficial, y fuera puesto después a disposición del juez competente para que de oficio o a petición de parte se le juzgara y le fuera impuesta la pena correspondiente por el delito común; y por último, se ocupaba del procedimiento a seguir y de la acción popular que se concedía para denunciar los delitos oficiales. De tal manera que, eran considerados delitos oficiales el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad. Consecuentemente, las sanciones diferían según se tratara de delitos oficiales faltas u omisiones, habiéndose fijado para los primeros la destitución del cargo e inhabilitación, y para las segundas, la suspensión del cargo e inhabilitación, en la inteligencia de que la pena aplicable a las omisiones era menor que la de las faltas. Aunado a lo anterior, en lo particular el Código Penal de 1872, primero en su clase, recogió la distinción constitucional entre delitos comunes y delitos oficiales, tipificándolos de la siguiente manera: En el título X, denominado atentados contra las Garantías Individuales, se agruparon diversos tipos de delitos en siete

capítulos, algunos de los cuales sólo podían ser cometidos por funcionarios o empleados públicos y otros por cualquier particular; en el título XI, por el contrario tipificaba en sus seis primeros capítulos los delitos que únicamente podían ser ejecutados por funcionarios, como: anticipación o prolongación de funciones públicas, ejercicio de las que no competen a un funcionario, abandono de comisión, cargo o empleo, abuso de autoridad, coalición de funcionarios, cohecho, peculado y concusión, y delitos cometidos en materia penal y civil; y, en el capítulo VII de este título, se señalaban como delitos oficiales, todo ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno adoptada por la nación, o a la libertad del sufragio en las elecciones populares, la usurpación de atribuciones, la violación de alguna de las garantías individuales, y cualquier otra infracción a la Constitución y leyes federales que cometieran en el desempeño de su cargo; así como las omisiones en que incurrieran los altos funcionarios. (70)

Hacia el año de 1881, se expidieron dos ordenamientos fundamentales: la ley del 30 de mayo y el Reglamento de la Tesorería General de 29 de junio; la primera estableció las bases relativas a la presentación de los proyectos de presupuestos de egresos que el Ejecutivo debía presentar anual-

70.-CFR.-Cárdenas Raúl F., *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*.-Ed. Porrúa, México, 1982. pp. 36 a 38.

mente ante la Cámara de Diputados, ordenando que los mismos comprendieran todos los gastos u obligaciones que debía reportar el Erario Federal. Asimismo, la ley de referencia dió nueva organización a la Tesorería General al atribuirle facultades de fiscalización sobre el cumplimiento de las leyes de ingresos y del presupuesto de egresos, así como sobre todas las oficinas, empleados y agentes con manejo de fondos públicos, tanto de la recaudación y pagaduría como en la contabilidad. También dispuso que, la falta de cumplimiento a las prevenciones de esta ley, referentes a rendición de cuentas y a contestación de las observaciones, sería motivo para la suspensión de sueldo o empleo. Lo anterior experimentó un gran progreso entrando la Administración de la Hacienda Pública en un largo período de normalidad, en el cual las subsecuentes reformas se concretaron a perfeccionar el sistema de contabilidad y de centralización del presupuesto en la Secretaría de Hacienda, a fin de manejar integralmente la vida económica del país. (71)

Habiéndose legislado en materia administrativa fiscal, el Ejecutivo se vió obligado a decretar específicamente sobre la responsabilidad de los servidores públicos, y con fecha 20 de mayo de 1896, la Ley de Responsabilidades publicada en el Diario Oficial del 6 de junio de ese mismo año, reglamentaria

71.-CFR.-Dublán Manuel y Lozano José Ma.-Op. Cit. Tómo XVI. pp. 781 a 786 y 921 a 935.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, la cual enumeraba como altos funcionarios federales a los: Diputados, Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios del Despacho, quienes eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de sus respectivos encargos y de los delitos, faltas u omisiones oficiales; el Presidente de la República y los Gobernadores de los estados, precisando que el primero, durante el tiempo de su gestión, sólo podía ser acusado por traición a la Patria, violación a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común, en tanto que los segundos, únicamente eran responsables por infracciones a la Constitución y leyes federales. En el capítulo II, denominado de las Secciones Instructoras se regulaba la designación de los individuos que habían de formar las secciones instructoras del Gran Jurado; en el capítulo III, se normaba el procedimiento que había de seguirse en los supuestos de comisión de delitos comunes, con la facultad de la Cámara de Diputados de poner, al acusado en su caso, a disposición de los tribunales comunes y correspondía a los jueces investigar los delitos, seguir los procesos, y dictar la sentencia respectiva; en el capítulo IV, se contemplaba el procedimiento que debía observarse en los casos de acusación por responsabilidad oficial; en el capítulo V, se consignaba el papel a desempeñar por la Cámara de Senadores, en su carácter de

Jurado de Sentencia, y que los veredictos de acusación y sentencia eran irrevocables, y no podía otorgarse la gracia del indulto a los condenados por responsabilidad oficial; finalmente, en el capítulo VI, denominado Reglas Generales, se disponía lo relativo a la recusación, envío de exhortos, ausencia del acusado y acusador de las fórmulas para la publicación de las declaraciones y veredictos. (72)

No obstante la normalidad apuntada, en 1910 se llevó a cabo una reorganización en la Tesorería General denominándose Tesorería General de la Federación, se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa, se estableció que las oficinas que manejaban fondos debían ser distintas a las que llevaban la contabilidad, es decir, separar las funciones del cajero en toda administración de aquellas que corresponden al contador. A la Tesorería le redujeron sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores públicos y administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal. En materia de Deuda Pública, la Tesorería estaba autorizada para emitir bonos, llevar la cuenta de dicha deuda, conocer de las irregularidades sobre el servicio de amortización y calificar la legitimidad de los títulos y cupones que se presentaban al Gobierno. La Dirección mencionada estaba encargada de llevar la contabilidad de la Hacienda Federal, dirigir la de las

oficinas de la Federación, glosar sus cuentas calificando la justificación, la comprobación y el registro de la contabilidad y las operaciones practicadas y, como funciones fiscalizadoras; la glosa de las cuentas de las oficinas y agentes que no hubieran sido glosadas por una Dirección General, vigilar por medio de contadores y delegados las operaciones respectivas que practicaran en las direcciones generales, poner en conocimiento de la Secretaría de Estado correspondiente las responsabilidades en que incurrieran los empleados y las irregularidades que llegasen a descubrir en materia de contabilidad y glosa, llevar un registro nominal de los empleados y agentes que manejasen fondos o valores y otro de las fianzas que otorgaran. (73)

La historia de la Administración Pública Mexicana muestra cómo desde sus inicios en 1814, se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla a las cambiantes exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimientos históricos. Sin embargo, los esfuerzos realizados resultaron siempre aislados sin una relación de continuidad entre ellos y en la mayoría de ellos no respondieron a un plan integral, ni alcanzaron a instrumentarse de una manera completa, bien porque no contaron con el apoyo político y técnico adecuado o con las decisiones oportunas y

73.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.-Op. Cit. pp. 126, 127 y 128.

eslabonadas requeridas para su eficaz implantación. De tal forma que, los primeros cien años de la Administración Pública Mexicana se caracterizaron por una profunda turbulencia en los aspectos políticos, económicos y sociales, teniendo como objetivos preponderantes; consolidar la independencia política y establecer una soberanía efectiva a nivel nacional, para decidir la forma de gobierno, misma que habría de dar cauce a la vida de la nueva nación, institucionalizando nuevas reglas que terminaran con las estructuras generadas en la Colonia. Dentro de este mismo periodo, el país sufrió diversas invasiones extranjeras y presenció dos profundas revoluciones político-sociales a nivel nacional, consecuentemente el esfuerzo de los primeros gobiernos por centralizar y concentrar el nuevo poder del Estado, en virtud del régimen federalista, que encauza los principales intentos de reforma administrativa, al restablecimiento de los órganos más elementales del gobierno, como Hacienda, Ejército y Policía y Tribunales de Justicia. Respecto del primer órgano, se caracterizó por haber centralizado la dirección y administración de la Hacienda Pública en el Secretario del Ramo, buscando la precisión en la contabilidad de la recaudación y la distribución de los caudales públicos. Hacia el año de 1830, a través de memorias publicadas, se expresó la falta de precisión en dichas contabilidades, razón que motivó la desconcentración hacendaria, con el fin de

levantar su organización, sin embargo, no llegaron al nivel de los resultados deseados. En 1855, se suprimen diversas direcciones generales, pasando sus atribuciones al Ministerio de Hacienda. Robusteciendo la intervención de éstas sobre las rentas nacionales. Para 1881, se reorganizó nuevamente la Organización Hacendaria, y se establecen las bases para la presentación de los nuevos proyectos de presupuesto de egresos y, se incrementan las atribuciones de la Tesorería General. Con esto, la precisión en la contabilidad estaba más cerca de la realidad y con ello un período de normalidad en la organización hacendaria hasta 1910. En este mismo año, se reorganizó la Tesorería General, limitándose sus funciones al advertir que la reforma no constituyó un paso definitivo hacia el orden y la moralidad de la administración y por tanto de un efectivo control de las operaciones fiscales. Esta reforma entre otras de carácter público, crearon ausencia de participación política e injusticias en contra de la población nacional motivando un nuevo y profundo movimiento revolucionario popular contra la dictadura de Porfirio Díaz y sus grupos privilegiados movimiento que se prolongó de 1910 a 1917. Cabe aclarar que, en esta misma época independiente, se legisló sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos institución que colaboró no sólo al correcto funcionamiento de la organización hacendaria, sino también en todo lo relativo al control en la administración pública.

3. EPOCA POS - REVOLUCIONARIA.

3.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1917

Una vez que Porfirio Díaz partió del país se efectuaron libres elecciones para Presidente de la República, siendo electo Francisco I. Madero, quien durante su gobierno no logró consolidarse como revolucionario, por lo que era claro el debilitamiento de su poder a principios de 1913, a tal efecto, la Cámara de Diputados le presentó a Madero varios puntos que analizaban las condiciones políticas de ese momento, sin prestar atención a ellas, consecuentemente, el 13 de febrero de 1913, estalló la sublevación militar preparada desde la Habana. El Presidente de la República busca apoyo en Victoriano Huerta creyendo que era un militar leal y no un traidor, quien lo hace prisionero y manda asesinar junto con Pino Suárez el 22 de febrero de 1913. Al asumir la Presidencia Victoriano Huerta, disuelve las Cámaras y envía a los Diputados a la penitenciaría convocando a elecciones nuevamente. Don Venustiano Carranza convocó a los diputados locales del Estado de Coahuila del que era Gobernador y los instó a que desconocieran al gobierno de Huerta, ya que su nombramiento era anticonstitucional. Así, se aprobó el decreto que

desconocía a Huerta en su carácter de presidente y al mismo tiempo se concedían facultades extraordinarias al Ejecutivo del Estado con todos los ramos para armar fuerzas y ayudar a sostener el orden constitucional de la República. Más tarde, se aprobó el 26 de marzo de ese mismo año, el Plan de Guadalupe que servía de base a la Revolución, que contuvo un criterio nuevamente político, desconociendo a Huerta como Presidente de la República, a los Poderes Legislativo y Judicial y a los gobiernos que después de 30 días de publicado el Plan reconocieran aún a los poderes federales. Proclamaba además como primer jefe del Ejército Constitucionalista al propio Carranza, quien al ocupar la Ciudad de México se encargaría internamente del Poder Ejecutivo de la Nación, convocando a pacificar al país y a elecciones generales. Después de una serie de constantes luchas por el territorio nacional, se firman las bases de la victoria constitucional a través de los tratados de Teoloyucan que establecían la paz del país. El 2 de noviembre de 1914, instala su gobierno en Veracruz, después volvió a la Ciudad de México e impuso un período preconstitucional que permitiera al Congreso Constituyente que habría de reformar la constitución de 1857, y dar una nueva ley fundamental que volviera al orden a la nación Mexicana. El Congreso Constituyente se instaló el 10. de diciembre de 1916. Arduos y laboriosos fueron los trabajos, enconadas las discusiones, las sesiones fueron acaloradas y

cada grupo registró éxitos parciales, dando con esto un gran avance en materia agraria y laboral, cerró sus sesiones el 31 de enero de 1917, y el 5 de febrero de ese mismo año fue proclamada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, tomando un lugar en las Cartas Fundamentales más avanzadas del mundo actual. (74)

3.1.1 ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCION

Visto el desarrollo para la promulgación de la Constitución de 1917, es importante describir su estructura con el fin de atender lo establecido en cada uno de sus títulos, para ver los resultados de la Revolución Mexicana, y que son los siguientes:

La Constitución de 1917, en su contenido se establecen nueve títulos; el primero consta de cuatro capítulos, el segundo de dos; el tercero de cuatro capítulos, incluyendo en el segundo capítulo, cuatro secciones; el título cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno; así como su articulado transitorio, el cual contiene 16 preceptos.

El Título Primero, en su primer capítulo contiene dentro de los artículos del 1o. al 29, las garantías individuales, como el derecho a la libertad, educación, igualdad,

⁷⁴-CFR.-Et.al.-Así fue la Revolución Mexicana.-Editorial CONAFE.-Tomo 4.-México 1985.-pp. 487 a 499 y 739 a 743.

profesión, expresión, prensa, petición, asociación, posesión, tránsito, justicia, audiencia, etc.; el segundo capítulo se denomina de los mexicanos, y va del artículo 30 al 32, en ellos se establece cómo se adquiere la nacionalidad mexicana, sus obligaciones y la igualdad de los mexicanos y extranjeros; el capítulo tercero, consta de un sólo artículo y habla de los extranjeros; el cuarto capítulo va del artículo 34 al 38, mismos que expresan sobre la ciudadanía, prerrogativas del mexicano, obligaciones del ciudadano, nacionalidad y derechos de los ciudadanos mexicanos. Por lo que respecta al Título Segundo, éste contiene dos capítulos, el primero habla de la soberanía nacional y de la forma de gobierno en sus artículos del 39 al 41; y el segundo capítulo comenta sobre las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional, en sus artículos de 42 al 48. El Título Tercero, contiene cuatro capítulos, incluyendo en el segundo cuatro secciones, por lo que su capítulo uno, en un solo artículo el 49, habla de la existencia de división de poderes; el segundo capítulo del Poder Legislativo artículo 50, primera sección: De la elección e instalación del Congreso del artículo 51 al 70; segunda sección: De la iniciativa y formación de las leyes, artículos 71 y 72; tercera sección, de las facultades del Congreso, del artículo 73 al 77; cuarta sección: de la Comisión Permanente, artículos 78 y 79; el capítulo tercero, establece lo relativo

al Poder Ejecutivo del artículo 80 al 93; y del cuarto capítulo se refiere al Poder Judicial, dentro de sus artículos 94 al 107; El Título Cuarto, es uno de los más importantes de nuestro estudio, en virtud de que regula lo referente a las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos estipuladas en sus artículos 108 al 114; el Título Quinto, regula lo relacionado con los Estados de la Federación en sus artículos 115 al 122; el Título sexto refiere, del Trabajo y de la Previsión Social, en un artículo el 123; el título séptimo, establece prevenciones generales en los artículos que van del 124 al 134; el Título Octavo, de las reformas a la Constitución, artículo 135; y el Título Noveno, en su artículo 136, de la "inviolabilidad de la Constitución"; más los transitorios que son 16, en los que se señala sobre la publicación y guarda de la Constitución, convocatoria a elecciones de Poderes Federales, períodos de régimen, la elección de los magistrados por el Congreso de la Unión, los períodos extraordinarios del Congreso, los nombramientos que competen a la Suprema Corte de Justicia, la toma de posesión de los nombrados y la resolución de los amparos pendientes de concluir, la facultad del Presidente para expedir la Ley Electoral, el juicio por las leyes vigentes en esta época, de los que atacaron al Gobierno Constitucionalista, la legislación del Congreso en materias agraria y obrero, preferencia de adquisición de tierras por aquellas que prestaron servicios a la

causa de la Revolución o a la Institución Pública, extinción de deudas obrero-patronales, supresión de la Secretaría de Justicia, facultada del Presidente para expedir la Ley de Responsabilidad Civil, y la facultad al Congreso para expedir todas las Leyes Orgánicas de la Constitución; así como a las leyes relativas a garantías Individuales. (75)

En términos generales se ha expresado en éste documento principal denominado "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" de 1917 o "Carta Magna", la lucha por la igualdad, libertad y justicia, a través de la Revolución, como consecuencia de las necesidades del pueblo mexicano, y que continúa rigiendo hasta nuestros días, aunque desafortunadamente, no con los verdaderos principios revolucionarios que dieron lugar a tan importantísimo documento, antes citado y en consecuencia a las leyes secundarias que vinieran a dar organización y régimen a lo establecido en la Constitución, como lo es la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 1917, entre otras.

De tal manera que, la Constitución referida sin duda fue la primera en recoger una transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal, con la idea de hacer frente a las nuevas exigencias sociales con novedosos instrumentos opera-

75.-CFR.-Manual de Organización del Gobierno Federal 1982.-Centro Editorial y de Redacción de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.-México 1982. pp. 15 a 49.

tivos, como los departamentos administrativos, establecidos además de las Secretarías, en la Nueva Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre del mismo año. (76)

3.2 NUEVA LEY DE SECRETARIAS DE ESTADO

Esta ley, tiene su antecedente en la Ley de Secretarías de Estado del 13 de abril de 1917, la que se reformó para dar vida a los departamentos administrativos en diciembre 25 de 1917, intitulado "Nueva Ley de Secretarías de Estado", señalando en su artículo 10. lo siguiente:

" Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos".

"Las Secretarías serán:

GOBERNACION

RELACIONES EXTERIORES

HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

GUERRA Y MARINA

76.-CFR.-Carrillo Castro Alejandro.-La Reforma Administrativa en México.-Editorial Miguel Angel, México. 1985 p. 99.

AGRICULTURA Y FOMENTO
 COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS
 INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO".

"Los Departamentos serán:

UNIVERSIDAD Y DE BELLAS ARTES
 SALUBRIDAD PUBLICA
 APROVISIONAMIENTOS GENERALES
 ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y APROVISIONAMIENTOS MILITARES
 CONTRALORIA".

En los siguientes artículos, establecía los asuntos de competencia de dichas Secretarías y Departamentos de la siguiente manera:

Artículo 2o.	Secretaría de Gobernación.
Artículo 3o.	Secretaría de Relaciones Exteriores.
Artículo 4o.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Artículo 5o.	Secretaría de Guerra y Marina.
Artículo 6o.	Secretaría de Agricultura y Fomento.
Artículo 7o.	Secretaría de Comunicaciones y Obras.
Artículo 8o.	Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

- Artículo 9o. Departamento U. y de Bellas Artes.
- Artículo 10o. Departamento de Salubridad Pública.
- Artículo 11o. Departamento de Aprovevisionamientos Generales.
- Artículo 12o. Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares.
- Artículo 13o. Departamento de Contraloría.

Artículo 14o.- "En casos dudosos o extraordinarios, el C. Presidente de la República resolverá por medio de la Secretaría de Gobernación, a cual Secretaría o Departamento corresponde conocer".

Artículo 15o.- "El Departamento Universitario y de Bellas Artes, se denominará "Universidad Nacional".

Artículo 16o.- "Las obras materiales de las Secretaría, Departamentos y en General los del Gobierno Federal, serán ejecutadas por la Secretaría de Comunicaciones, conforme al artículo 134 de la Carta Magna, sujetándose a los ramos que acuerde el ramo administrativo a que correspondan y con cargo a sus presupuestos respectivos con excepción de las fortificaciones, que serán hechas por la Secretaría de Guerra".

Artículo 17o.- "Cada Secretaría o Departamento, remitirá con toda oportunidad a la de Hacienda, su respectivo proyecto de presupuesto, para que pueda someterse a su tiempo a la aprobación de la Cámara de Diputados".

Artículo 18o.- "Dependerán de los ayuntamientos del lugar de su ubicación".

I.- "Las escuelas de instrucción primaria elemental y superior, que en el Distrito Federal y Territorios Federales dependían de la Secretaría de Instrucción Pública".

II.- "Las oficinas del fiel contraste establecidas en el Distrito Federal y territorios Federales".

III.- "Las cárceles establecidas en el Distrito y Territorios Federales para la prisión preventiva de los acusados por faltas y delitos del orden común y para extinción de las penas impuestas por las primeras".

Artículo 19o.- "Dependerán del Gobierno del Distrito Federal:

Las escuelas de enseñanza Técnica, inclusive la de artes gráficas "José María Chávez", la Escuela Nacional

Preparatoria, el Internado Nacional y las Escuelas Normales".

Artículo 20o.- "Los edificios pertenecientes a la Federación ocupados por las escuelas de enseñanza primaria, superior y elemental, la Escuela Nacional Preparatoria, el Internado Nacional y los Establecimientos de Beneficencia, así como los muebles y útiles destinados a dichas instituciones, quedarán aplicados al mismo servicio a que se les destinaba". (77)

3.3 DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA

Por iniciativa del Poder Ejecutivo, que aprobó el H. Congreso de la Unión, quedó consignada en la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, la creación de una nueva dependencia administrativa autónoma, con el nombre de Departamento de Contraloría. Paso importante del gobierno de Don Venustiano Carranza, hacia la Eficiencia, Economía y Moralidad y Administración Pública Mayor.

La creación del Departamento de Contraloría, obedeció a la necesidad de un órgano dotado de la suficiente autoridad e independencia, que se constituyera en guardián del presupuesto.
77.- Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1917.

puesto, garante del orden y moralidad en el manejo de los fondos públicos y administrativos del patrimonio nacional.

El Departamento de Contraloría fue de suma importancia, ya que con justicia atribuyó a la fiscalización e inspección previa en cada ejercicio fiscal, el exacto cumplimiento de las leyes de Ingresos y Egresos de aquel entonces, pero aún más, en cuanto al funcionamiento legal y el concepto jurídico de la nueva institución en comento, caracterizada como la que ha de moralizar a la Administración Pública y a extirpar corruptelas y transgresiones constitucionales que tanto tiempo fueron toleradas en el "progreso" de la política financiera del país. Porque hemos encontrado que, en las legislaturas anteriores a 1917, en la rendición de la Cuenta de la Hacienda Pública, se violaban los artículos 68, 69 y 89 de la Constitución de 1857, puesto que siguiendo los métodos establecidos por la Constitución de 1824, y de conformidad con lo previsto en las leyes de 30 de mayo de 1881 y de 23 de mayo de 1910, se remitían a la Cámara de Diputados los estados y las memorias de Hacienda, en lugar de la cuenta que recibía la Contaduría, disponiendo el Congreso que, lo que se debía examinar no eran los mencionados estados sino la Cuenta y sus comprobantes, y en lugar de las memorias, las Secretarías del Despacho tenían la obligación de dar cuenta al Congreso del Estado de sus respectivos ramos en el primer

período de sesiones. (78)

3.3.1 PRIMERA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA DE 1918

Una vez publicada la Ley de Secretarías de Estado de 1917, que da vida al Departamento de Contraloría que en lo sucesivo se encontraba en organización, se publicó en el Diario Oficial de la Federación en fecha 25 de enero de 1918, la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de 19 de enero de 1918, misma que a grandes rasgos expresa:

"El Departamento de Contraloría estará a cargo de un funcionario denominado "Contralor General de la Nación", quien será el jefe del departamento. Dicho funcionario será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República siendo personalmente responsable hacia dicho mandatario." (Artículo 1o.)

Dicho Departamento contará además con un Auditor General, un Contador en Jefe, un Oficial Mayor, un cuerpo de Auditores Regionales y el número de funcionarios y empleados que sean necesarios para el desempeño de sus labores. (Artículo 2o.).

78.-CFR.-Híjar y Haro Alberto.-Manual de la Contraloría.-Revista de Administración Pública No. 54.-Ediciones INAP.-México.-Abril-Junio de 1983. pp. 57 y 58.

En sus artículos 3o. y 4o. señalaba la competencia del Contralor General de la Nación; y del 5o. en adelante, sus facultades y obligaciones en materias de: cuentas y procedimientos (artículos 5, 6, 7, 8 y 9), inspección y glosa (artículos de 10 al 19), e investigaciones (artículos del 20 al 23).

En el artículo 24, se decía que podía el Contralor establecer tantas sucursales dependientes de su Departamento como fueran necesarias, ya fuere en los Estados y territorios de la República, estando a cargo de ellos los Auditores Regionales. En los siguientes artículos 25 y 26 señalaba las atribuciones de dichos Auditores Regionales; y bajo quien estarían subordinados los empleados de esas sucursales y por quien serían removidos.

Otras de las funciones del Contralor, eran las de preparar todos los informes, tales como acuerdos, estados, balances, montos, cantidades, sobrantes, saldos, números de partida, etc. (artículos del 27 al 35 y 40); deuda pública y circulación de moneda (artículos del 36 al 39); e infracciones y penas. (art. 41 y 42).

Asimismo, en el capítulo IV; establecía los deberes de funcionarios responsables de fondos; en el V, sobre la recau-

dación de fondos; en el VI, de la administración de fondos públicos; en el VII, de los contratos; en el VIII, sobre las fianzas que debía fijar el contralor; y, en el IX, disposiciones generales, más transitorios. (artículos del 43 al 45, 46, del 47 al 55, 56 y 57, del 58 al 62 y del primero al sexto transitorios), respectivamente. (79)

El Departamento de Contraloría dependía directamente del titular del Ejecutivo, era independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se encontraba al mismo nivel jerárquico de las Secretarías y Departamentos Administrativos. Surge como mecanismo para mejorar el funcionamiento de la administración pública y moralizar al personal al servicio del Estado. Su función de control sobre la Administración Pública, está comprendida en el manejo de fondos del Erario, y en la evaluación del rendimiento gubernamental. Dentro de esta función, realizaba estudios sobre la organización, procedimientos y gastos de las secretarías, departamentos y demás oficinas del Gobierno, con el objeto de tener mayor economía en el gasto y eficacia en la prestación de servicios. Cabe mencionar que el Departamento de Contraloría, fue constituido por algunas direcciones pertenecientes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que encontró, para su establecimiento varias críticas, que según sus

autores, dicha creación era innecesaria, ya que las funciones estaban centralizadas en la Secretaría citada. Sin embargo, había personas que en su crítica eran constructivas, señalando que era adecuada la creación del Departamento en comento.

3.3.2 ATRIBUCIONES DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA.

En cuanto a sus atribuciones, éstas se encontraban establecidas en el artículo 14 de la Nueva Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917. Corresponde al Departamento de Contraloría.

- La contabilidad de la Nación,
- La contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la administración pública,
- La deuda pública,
- La relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

3.3.3 ARTICULOS PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

En el Diario Oficial de la Federación de 24 de enero de 1918, se publicó un artículo referente al Departamento de Contraloría, en él se comenta sobre sus principales funciones y efectos lo siguiente:

Para sintetizar las funciones principales de eficiencia del Departamento de Contraloría, basta decir que éste, unifica, uniforma y simplifica la contabilidad oficial de manera que el Jefe del Ejecutivo pueda tener:

- 1.- "Informaciones mensuales completas, detalladas y exactas durante el ejercicio fiscal y antes del día 20 de cada mes del estado de la Hacienda Pública en el mes anterior, e
- 2.- Informaciones anuales completas, detalladas y exactas, antes del último día de marzo de cada año de la situación financiera de la República al finalizar el año fiscal anterior."

Asimismo, se encargaba de estudiar la organización y procedimientos de las Secretarías, Departamentos y demás dependencias del Gobierno, con el fin de formular y exponer recomendaciones que tiendan a reducir los gastos de dichas oficinas, extendiendo su eficiencia a todos los órganos del Poder Ejecutivo Federal.

3.3.4 EFECTOS DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA

Los efectos de moralización del Departamento de Contraloría, además de los producidos con su divorcio de la Tesorería y su independencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrían evidenciarse, con sólo recordar que

entre sus facultades se encuentran:

- 1.--"La 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, debiendo definir y localizar dichas responsabilidades dentro de un plazo perentorio, a fin de que no se aplace o se burle la acción penal respectiva."
- 2.--"La de decidir sobre la validez de las finanzas o garantías que debe otorgar todo funcionario, empleado o agente del gobierno que maneje fondos o bienes de la nación y hacer efectivas, en los casos que esto proceda, las citadas fianzas o garantías."
- 3.--"La de impedir la celebración de contratos u obligaciones que impliquen gastos no amparados por partidas del Presupuesto vigente o por los saldos disponibles de dichas partidas." (80)

3.3.5 FUNCIONES DEL CONTRALOR GENERAL DE LA NACION.

Más tarde, en el Diario Oficial de la Federación de 8 de febrero de 1918, un artículo referente al Contralor General de la Nación, comentaba:

"El Jefe del Departamento de Contraloría, debe ser nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y llevará el nombre de "Contralor General de la Nación".

80.-Diario Oficial de la Federación de 8 de febrero de 1918

"Es el Contralor General, propiamente hablando, un veedor, un revisor general de todas las cuentas de la Nación, con amplísimas facultades para decidir cualquier asunto relacionado con la glosa y liquidación de ellas".

"El Contralor, es el representante del Ejecutivo para emitir decisiones finales y definitivas con respecto a cualquier desembolso, o disposición de fondos del Gobierno, o enajenación de bienes de la Nación". Previa la autorización del Presidente de la República, ya que los jefes de oficina o departamentos podrán solicitar del propio Presidente la revisión a las decisiones del Contralor, y más aún, también los particulares, dentro del término, de un año ante los tribunales competentes todas las acciones que tengan en contra de la Nación."

También señala las facultades y obligaciones del Contralor, que empiezan por llevar las cuentas generales de la Nación; formas de informes, libros y documentación; revisión e inspección de glosa de cuentas pertenecientes al Tesoro Público; y todas las demás señaladas en la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría antes vistas.

La Ley "autoriza al Jefe del Departamento de Contraloría, no sólo para hacer estudios, reglamentos y observaciones

tendientes a obtener mayor eficacia y economía en los servicios administrativos, sino también para seguir procedimientos especiales tendientes a probar la responsabilidad en que puedan haber incurrido los empleados del propio Departamento".

3.3.6 PROCEDIMIENTOS DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA

En el Diario Oficial de la Federación de 16 de febrero de 1918, se publica otro artículo, denominado "Los Procedimientos del Departamento de Contraloría". En él se comenta primeramente, sobre la trascendencia que para el buen orden administrativo tiene la Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría, después sobre los empleados colocados bajo las órdenes inmediatas del Contralor, que son los Auditores Generales. Para ello, hace hincapié en los artículos de la multicitada Ley, referentes al establecimiento de Sucursales en los Estados y Territorios de la República (Art. 24), y las facultades de los Auditores Regionales (Art. 25). Haciendo vital la importancia de estos agentes, porque son los inmediatos vigilantes de la manera como se administraban los bienes de la Federación, bienes que por su origen, naturaleza y modalidades son tan variados, que sería imposible que el Contralor General tuviera exacta idea y conocimiento de ellos, y su administración. Asimismo, dice que los

informes deben presentarse por el Departamento de Contraloría, el día 20 de cada mes en relación a los movimientos de ingresos y egresos, balance de bienes muebles e inmuebles, estados de operaciones, de rentas recaudadas, de egresos, de fondos especiales y demás que señala su Ley Orgánica.

Para el 10. de diciembre de 1919, emite su manual intitulado "Manual de la Contraloría", mismo que se constituye de prefacio y ocho capítulos. El primero habla del origen del Contralor y sus funciones; el segundo de, el origen de la Contraloría en México; el tercero, del objeto de la Contraloría; el cuarto, de los deberes de la Contraloría; el quinto, del funcionamiento de la Contraloría, con diez subtítulos denominados glosa, contabilidad, Fondos de Tesorería, rectificaciones a resultados de años fiscales fenecidos, valores en suspensión y pérdidas, propiedades, Derechos y Acciones a favor de la Hacienda Pública, Derechos a favor de terceros, movimiento compensado, liquidación, Deuda Pública e Inspección; el sexto, obligaciones de los Inspectores; el séptimo, breves apuntes sobre administración fiscal; y el octavo las facultades de la Contraloría. (81)

3.3.7 SITUACION DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO

El control, que se llevaba a cabo por el Departamento sobre la Administración Pública, no sólo era financiero, es decir, no sólo velaba la legalidad del manejo de los fondos del Erario, sino también una evaluación del rendimiento del trabajo gubernamental. El doble poder del Departamento, para definir de manera definitiva la legalidad del uso de los fondos públicos y dictaminar sobre el nivel de rendimiento administrativo de las dependencias públicas, situaba a aquél en medio de la lucha por la supremacía sobre el dominio del ámbito de la administración gubernamental, entrando irremediablemente en disputa con la potencia vigente. Dijimos anteriormente en breve, que para el establecimiento del Departamento de Contraloría, hubo quienes se opusieron a su creación, tal es el caso de LLergo, que en síntesis expresaba que, "La Contraloría por las Leyes que la estatuyen, es anticonstitucional. Su establecimiento fue contrario a nuestra evolución hacendaria. El servicio que desempeñaba fundamentalmente, no es nuevo, pero si muy inferior al que se tenía y tres veces más costoso. Si su Ley Orgánica se sigue llevando a la práctica, todas las oficinas recaudadoras están amenazadas de muerte. Está organizada como si fuera para un Gobierno autocrítico o para el de una colonia, más bien que

para un país republicano y con aspiraciones democráticas. Es, en suma, una rueda que sale sobrando en nuestra máquina administrativa". Como antes mencionamos buena parte de las atribuciones de la Contraloría proceden de cercenamientos organizativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como son la Dirección General de Contabilidad y Glosa y las Direcciones de Aduanas y del Timbre que cedieran asimismo sus funciones a la Contraloría. Las que desaparecieron como direcciones generales. (82)

No obstante lo anterior, el Departamento de Contraloría siguió realizando sus actividades con mucho ímpetu, toda vez que los resultados en los años anteriores habían sido productivos, apoyados por los presidentes del momento como lo fueron Adolfo de la Huerta y Alvaro Obregón. (Como lo veremos en el título de "Logros del Departamento de Contraloría"). Y de esta forma se dió impulso a dicho departamento para que continuara con las atribuciones que la Ley de Secretarías de Estado de 1917, y su Ley Orgánica de 1918, le habían facultado. Empero, para situar mejor legalmente a la Contraloría y evitar lo antes señalado, existía la necesidad de reformar dichas leyes. A tal efecto, se formó una comisión, a la cual encomendaron el estudio de dichas reformas.

82.-CFR.-Guerrero Omar.-Antecedentes del Departamento de Contraloría.-Revista de Administración Pública No. 57/58.-Editorial INAP.-México, Ene-Jun. de 1984.-pp.226 y 231.

3.3.8 PROBLEMATICA DE JERARQUIA DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA DE LA FEDERACION

Para llevar a cabo los estudios sobre las reformas la Comisión establecida, formada exprofeso, se abocó a la elaboración de un proyecto de ley, relativo a las relaciones entre la Contraloría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con referencia a la recaudación y distribución de fondos. Uno de los problemas con que se encontró esta comisión, fue que al examinar la condición de la Contraloría como integrante de la Administración Pública Federal, vió que en su calidad de Departamento Administrativo, estaba en situación de inferioridad frente a las Secretarías de Estado, lo cual parecía restarle la autoridad necesaria para intervenir en todas las cuestiones económicas y financieras que del mismo modo afecta a aquellas dependencias del Ejecutivo. Sin embargo, tanto en la Ley de Secretarías de abril y de diciembre de 1917, se establece la igualdad jerárquica entre las secretarías y departamentos, por lo que se veía la necesidad de colocar a la Contraloría en plano de superioridad o por lo menos distinto de las demás dependencias del Ejecutivo, ya que la Secretaría de Hacienda, que en materia de Administración, manejo de fondos y bienes públicos ejerce, indudablemente, cierta superioridad sobre los demás órganos administrativos. Motivo por el cual, no debe escapar de la acción de la Contraloría, en su esencial propósito de

fiscalización, vigilancia de los gastos públicos y de unificación de los sistemas de glosa y contabilidad. A tal efecto, la comisión concluyó que, "El carácter del Departamento de Contraloría no estorba de manera alguna la efectividad de su acción, ya que su papel es el de representante directo del Presidente, y su autoridad en materia de fiscalización y control, dependerá de su propia eficiencia y del apoyo que el propio Presidente de la República le conceda, sin importar en mucho, la posición y el nombre que tenga dentro de la organización política y administrativa del país." (83) Esta misma comisión revisó las leyes de 23 de mayo de 1910, y de 18 de enero de 1918, -por las razones que expondremos en el título denominado "Motivos de la Nueva Ley Orgánica" - para proponer un proyecto de ley que reformara la Ley Orgánica de 1918 y abrogara la de 1910. Madurado el proyecto de ley, fue puesto en manos del C. Presidente de la República, a quien se consultó la necesidad de iniciar ante el Congreso de la Unión la reforma a la Ley de Secretarías de Estado de 1917, de conformidad con el proyecto antes citado. El C. Presidente de la República tuvo a bien dirigirse al Congreso de la Unión en tal sentido, solicitando a la vez facultades para expedir las Leyes Orgánicas de la Contraloría y la de Tesorería de la Federación. El Congreso dió su aprobación a la mencionada

83.-*Ibidem.*-pp. 235 y 236.

iniciativa el 8 de enero de 1926 y el día 10 de febrero siguiente se promulgaron las reformas la Ley de Secretarías de Estado y la Nueva Ley Orgánica de la Contraloría. (84)

De esta manera, el poder de la Contraloría, alcanzó su cúspide en el año de 1926, durante el Gobierno de Plutarco Elías Calles, cuando una Nueva Ley Orgánica de la Contraloría volvió a conmover el estado de cosas en el ramo hacendario.

3.3.9 MOTIVOS DE LA NUEVA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA DE LA FEDERACION

La nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, obedeció en primer término, a que la misma Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, no señalaba dentro de su competencia las atribuciones de fiscalización y control previo, no obstante que uno de los motivos que habían tenido los autores de dicha ley para crear la Contraloría había sido el de constituir una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre las finanzas nacionales y que con su intervención oportuna evitara el gasto injustificado o excesivo y la defectuosa administración de los bienes nacionales a través del control previo. Una segunda razón consistió en que

84.-CFR.-Machorro y Narváez Paulino.-La Situación Legal del Departamento de Contraloría.-Revista de Administración Pública No. 57/58.-Editorial INAP.-México, Enero-Junio 1984.-pp. 316 y 317.

la Ley Orgánica de 19 de enero de 1918, no derogó al suprimir la Dirección de Contabilidad y Glosa, la parte de la Ley de 23 de mayo de 1910, que se refería a esa dirección, irregularidad que provocó que esa dirección, ahora perteneciente al Departamento, se rigiera por dos leyes la de 1910 y 1918. Además de los grandes defectos de que adolecía la Ley Orgánica de 1918, entre los cuales eran de gran importancia: "el de carecer de disposiciones encaminadas a dar exclusiva autoridad al Departamento en materia de fiscalización, permitiendo que otras oficinas y agentes de la administración la ejercieran paralelamente, con lo que se creaban conflictos y tropiezos en la marcha de las oficinas fiscalizadas, labores superfluas y gastos inútiles; el de no extender el principio de control a la administración de bienes inmuebles federales y de todos aquellos valores que se hallaban bajo la responsabilidad del gobierno, aunque no constituyeran parte de su patrimonio; el de no conocer la debida importancia del control previo de los gastos de la administración; el de tratar con ligereza cuestiones de tanto interés como la fiscalización en materia de contratos y lo relativo a responsabilidades por causa de manejo de fondos o administración de bienes; y por último, el de carecer de métodos de su exposición, ya que preceptos de inspección y fiscalización, se encontraban diseminados en todo el cuerpo de la Ley, mientras que otros de naturaleza distinta como

glosa e inspección aparecían involucrados en el mismo capítulo". (85)

3.3.10 DECRETO QUE ADICIONA EL ARTICULO 13 DE LA LEY DE 25 DE DICIEMBRE DE 1917

Este decreto, en su artículo único dice: "se adiciona el artículo 13 de la Ley de 25 de diciembre de 1917, en los términos siguientes:

Artículo 13.- Corresponde al Departamento de Contraloría;

- "Inspección de las oficinas recaudadores y pagadoras, dependientes del Gobierno Federal.
- Contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública. - Contabilidad de la Nación.
- Deuda Pública.
- Relación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados." (86)

3.3.11 NUEVA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA DE LA FEDERACION DE 1926

Esta Ley consta de 11 capítulos, 43 artículos y 3

85.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.-Op. Cit.245 y 246.

86.-CFR.-Machorro y Narváez Paulino.-Op. Cit. p. 321.

transitorios y se conforma de la siguiente manera:

<u>CAPITULO</u>	<u>ARTICULO</u>	<u>CONCEPTO</u>
Primero	1 y 2	De la Competencia del Departamento.
Segundo	3 y 4	De la Organización del Departamento.
Tercero	5 F. de 1ra. a XV	De la Fiscalización e Inspección.
Cuarto	6 F. de 1ra. a VII	De la Glosa de las Cuentas.
Quinto	7 a 12	De la Contabilidad de la Hacienda Pública. Pública.
Sexto	13 F. de 1ra. a V	Del Examen y Autorización de los Créditos en contra de la Nación.
Séptimo	14 al 16	De la Deuda Pública.
Octavo	17 al 20	De los Contratos.
Noveno	21 al 32	De las Responsabilidades de los funcionarios de la Administración.
Décimo	33 al 35	Del Personal del Departamento.
Undécimo	36 al 43	Disposiciones Generales.
Transitorios	1o. al 3o.	Transitorios. (87)

3.3.12 DESAPARICION DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA DE LA FEDERACION

"El día 27 de octubre de 1932, tuvo lugar en la Cámara de Diputados la lectura de la iniciativa de Ley, fechada el 19 del mes y año citados, por lo que el Jefe del Ejecutivo proponía la reforma a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, en las partes correspondientes a la determinación de las competencias respectivas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Departamento de Contraloría. En otras palabras la desaparición de éste último y la reorganización de la Secretaría mencionada para que resumiera íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes a su carácter propio de Administradora del Patrimonio de la Federación, tanto respecto al manejo de fondos en sus diversas modalidades-recaudación, pago, contabilidad, glosa y rendición de cuentas - como en cuanto a fiscalización preventiva". (88)

Según el Dr. Lanz Cárdenas en su libro la Contraloría y el Control Interno en México, expresa las causas que motivaron la desaparición de la Contraloría, y dice: "La reforma propuesta se hacía descansar en diversos errores que se imputaban al Departamento de Contraloría, y que afectaban seriamente la regularidad funcional de la Administración

88.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.-Op. Cit.-p. 281.

Pública. Así uno de ellos, consistía en que el Secretario de Hacienda había carecido de informaciones precisas, fidedignas y oportunas sobre el movimiento de fondos y valores que le permitieran orientar la política hacendaria del Gobierno, ya que sólo le habían sido proporcionados estados con considerables retrasos, los que, por otra parte, tendían más a inducir a error que a orientar, debido a su escasa aproximación. La falta de un órgano capacitado para determinar oportunamente si cada ejercicio fiscal se cerraba con déficit o superávit, era otro de los motivos invocados en la iniciativa de referencia, pues se sostuvo que los datos sobre este punto, formados por Contraloría apenas podían ser proporcionados por ésta después de ocho meses de concluído el ejercicio, además de que las estadísticas en la materia diferían según su fuente de origen y eran aún, en ocasiones, contradictorias entre sí. Se argumentaba asimismo, que la marcha regular de las Secretarías y Departamentos Administrativos se encontraba a tal grado afectada por la excesiva y rigurosa intervención de la Secretaría de Hacienda y del Departamento de Contraloría que en ocasiones aquellas dependencias no podían desempeñar los servicios a su cargo". Otro de los motivos era que, "los resultados obtenidos por el establecimiento de Contraloría estaban muy lejos de corresponder a la finalidad deseada... evitar que el Secretario de Hacienda hiciera uso indebido de los fondos a su cuidado y

que las responsabilidades de esos despilfarros no habían llegado a exigirse; que tampoco se había alcanzado el efecto moralizador; se adujo también la discrepancia que se daba entre los datos que respecto a ingresos consignaban las cuentas de la Hacienda Federal formadas por Contraloría; la dualidad de mando en las oficinas recaudadoras por una parte, la Contraloría y por otra, la Secretaría de Hacienda; por último, se manifestaba que ante la apremiante necesidad de conocer oportunamente el estado del Tesoro Nacional y apreciar en un momento dado la repercusión que sobre los ingresos tenían las medidas fiscales dictadas al efecto, la Secretaría de Hacienda había tenido que suplir las deficiencias de Contraloría creando organismos ad-hoc lo que representaba no sólo un doble gasto, sino también una duplicidad de labores que lejos de facilitar, estorbaba la realización de los fines que dicha Secretaría perseguía."

(89)

3.3.13 LOGROS DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA DE LA FEDERACION

No obstante lo señalado en la iniciativa de ley a que hace mención el Dr. Lanz Cárdenas, el Departamento de Contraloría de la Federación tuvo importantísimos logros que de alguna manera le hicieron cumplir sus objetivos, pese a los

89.-Ibidem.-pp. 282 y 283.

problemas que enfrentó en sus primeros años de labores y que fueron expuestos al Congreso en diversos informes presidenciales.

Vencidas las resistencias absurdas de algunas oficinas y empleados hacia el Departamento, por los logros obtenidos por éste órgano y por el apoyo de los presidentes Adolfo de la Huerta y Alvaro Obregón, este último, afirmaba en 1923, que los beneficios que se derivaban de su funcionamiento eran justamente apreciados y que los principales funcionarios de la Administración, convencidos de la necesidad de las labores de dicho órgano, no sólo aceptaban a la Contraloría, sino que le prestaban su colaboración en forma incondicional. En sus primeros 6 meses, realizó los primeros estudios para obtener la nivelación de los presupuestos de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, realizó 162 visitas a las oficinas con manejo de fondos o bienes de la Nación. Más tarde, ayudó al Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares, a establecer su contabilidad y sus procedimientos económicos; glosaron y concentraron todas las cuentas de las aduanas marítimas y fronterizas y dictó normas respecto a la organización de los trámites del movimiento de alta y baja en el ejército, así como las licencias temporales a fin de evitar demoras a los interesados en el pago de sus haberes. Para 1919, vigilaba los ingresos y

egresos, por el desequilibrio en los presupuestos, regularizó todos los servicios de las oficinas con manejo de fondos y bienes públicos; rindió oportunamente las cuentas y reorganizó la contabilidad general de la Hacienda Pública. En septiembre de 1920, con la glosa previa, evitó la malversación de fondos en gastos improcedentes al Erario; practicó la revisión de 15,324 libramientos y 29,914 autorizaciones de pago, registró en el Distrito Federal 1868 revistas de administración; de la auditoría del timbre glosó 659 cuentas y expidió dos circulares relacionadas con las multas por infracciones; en la de aduanas glosó 528 cuentas pertenecientes al ejercicio fiscal de 1919, sin pendientes, expidió cuatro circulares con recomendaciones para la mejoría del servicio; el Departamento Jurídico, realizó 786 consignaciones referentes al personal con manejo de fondos; y, la auditoría de servicios y cuentas especiales y estadística prosiguió con la formación de inventarios de los bienes muebles e inmuebles de la Nación y con la contabilidad de la deuda pública. En 1921, la situación mejoró. Para 1922, uno de los logros más trascendentales fue la creación de la escuela de administración pública y el informe presidencial se refirió a la labor de inspección, la cual había practicado 2141 visitas a oficinas civiles y 1135 a pagadurías militares y 4612 comisiones ejecutadas en sus diversas modalidades. En 1923, el informe presidencial recogía los esfuerzos

realizados por Contraloría en lo concerniente a su organización a fin de mejorar sus mecanismos operacionales, uno de dichos esfuerzos consistió en la impresión de formas de inventarios e instrucciones para llenarlas, así como en la impartición de conferencias a los empleados de los tres poderes para que supieran utilizarlas. Para 1924, el informe presidencial estableció que el Departamento formuló el reglamento de las auditorías y subauditorías locales en las dependencias del Ejecutivo, que entró en vigor el 29 de diciembre de ese mismo año; realizó un estudio sobre las auditorías regionales, rechazó 6959 libramientos; formó el estado general de la Deuda Pública. En 1925, se redujo su presupuesto y su personal en un 37%, quedándole de 1170 empleados, sólo 735, suprimió las auditorías locales en las dependencias del Ejecutivo y las convirtió en Delegaciones, la selección de su personal la realizó a través de exámenes, inició la implantación del servicio civil, con el propósito de que los servidores de la Nación conservaran sus puestos, siempre que su labor fuera honrada, eficaz y activa; también la elaboración del proyecto de la Ley Orgánica, el establecimiento de una comisión técnica para realizar trabajos de reorganización y el estudio de todo género de iniciativas. En 1926, creó las Comisiones de Eficiencia para que estudiaran la organización de las oficinas a las cuales estuvieran adscritas y propusieran medidas encaminadas a establecer mejores

sistemas de trabajo y reducción de los presupuestos; terminó de formar el inventario de los bienes muebles e inmuebles de la Nación, con el fin de ver a cuánto ascendía su valor exacto; estableció una "Comisión General de Inventarios Federales", integrada por el personal que designara el Departamento más cinco empleados de cada una de las Secretarías y Departamentos, a fin de unificar criterios en la formación de inventarios; ordenó que cada dependencia formara un grupo de ingenieros para proceder al avalúo, planificación y medición de los bienes inmuebles; implantó el sistema a seguirse a través de un folleto instructivo, más conferencias impartidas sobre el llenado. Para septiembre de 1927, el primer mandatario informaba sobre la continuación de esta labor y de sus resultados, consistente en la incorporación de bienes al activo de la Hacienda Pública por valor de \$ 16,237,447.98. En 1928, el propio Jefe del Ejecutivo señalaba que habían quedado implantados los instructivos de bienes muebles e inmuebles de la Federación y el de la Beneficencia Pública del Distrito Federal, y que se encontraban en proceso de implantación los relativos a la Casa de Moneda, Oficina Impresora de Hacienda, Departamento de Impuestos Especiales, Dirección de Bienes Nacionales, Gobierno del Distrito Federal, pagadurías dependientes del mismo Gobierno y Departamento de Pesas y Medidas de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, y que Contraloría tenía en estudio

los instructivos correspondientes a Correos y Telégrafos, Lotería Nacional, Establecimientos Fabriles y Talleres Gráficos, Juntas de Mejoras Materiales, Universidad Nacional y Departamento de Maquinaria Agrícola de la Secretaría de Agricultura y Fomento, y que el valor de los bienes inventariados hasta esta fecha, ascendía a \$ 46,121,853.45, independientemente de la suma de \$ 17,448,555.47, que correspondía a objetos considerados dentro de la cuenta de almacenes. En los años siguientes, es decir, 1929 y 1930, se tuvo en cuenta que muchas responsabilidades fincadas a cargo de los cuentadantes eran muy difíciles de ejecutar por diversas razones, no obstante lo anterior, para realizar los trabajos faltantes en esa cuestión se pidió auxilio a la Contaduría Mayor de Hacienda, a través de la Oficina de Liquidación de Cuentas, la liquidación de cuentas llegó a su fin el 30 de noviembre de 1930. Posteriormente a esta fecha, el Ejecutivo redujo el cumplimiento de esta obligación a cargo de la Contraloría y para 1931, el número de documentos objetados al ejercerse el control previo disminuyó considerablemente, pero no por esta razón, sino debido a la actividad que venía desarrollando el Departamento a fin de lograr la mayor perfección en la expedición de los documentos de pago, así como en los presupuestos sometidos a consideración de la Contraloría para su aprobación. Finalmente en 1932, un acuerdo emitido por el Presidente Pascual Ortiz Rubio, pone de manifiesto la impor-

tancia del control previo y la voluntad del Titular del Ejecutivo de que se ejerciera, en términos del artículo 50. de la nueva Ley Orgánica del Departamento, y en cuanto a los trabajos de Contraloría, propuso un proyecto aceptado, sobre las reglas de tiempo que debían observarse para el trámite y resolución de los asuntos oficiales, a fin de establecer, la simplificación administrativa, atendió a la Asociación Nacional de Protección a la Infancia y arregló los Talleres Gráficos de la Nación. (90)

En esta última etapa posrevolucionaria, he concentrado más el trabajo de estudio en los ordenamientos jurídicos que hicieron posible la creación del Departamento de Contraloría, así como, un breve análisis del porqué de su establecimiento, sus atribuciones, efectos, su estructura orgánica, procedimientos y logros, así como su desaparición y los motivos que supuestamente lo llevaron a la supresión en la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917. Hice primeramente, una pequeña reseña histórica de la Revolución de 1910 a fin de ubicar al lector en este proceso, que culminó con la Constitución de 1917, en tanto que unos buscaban la paz del país mexicano, otros anhelaban sólo el poder que por tanto tiempo sostuvo en sus manos el General Porfirio Díaz, que aunque a costa de los grupos de escasos recursos y los grupos

90.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.-Op. Cit.-pp. 222 a 224 y 273 a 281.

de clase media, logró llenar las arcas del Erario, pero desafortunadamente a mi manera de ver, no preponderó la justicia, la igualdad de derechos, la equidad, etc., en virtud de la protección a ciertas familias de clase privilegiada, en consecuencia y muy lógica, se impuso la fuerza de las armas a través de la Revolución de 1910, en la que héroes como Villa, Zapata, Obregón, Carranza y otros más, así como todos los mexicanos que murieron por sus ideales, quienes lucharon incansablemente por los derechos humanos. Por la creación de un sistema de gobierno democrata, por una división de poderes que reflejaran autonomía en sus funciones, y de esa manera equilibrar el poder, buscando la paz y la justicia para poder tener un futuro mejor. Así pues, terminada la revolución, se crea la Carta Magna que debía encauzar a la Nación por el camino que condujera a la prosperidad, que si bien es cierto se ha intentado, todavía no hemos logrado lo que los señores del constituyente deseaban para su país. Sin embargo, a través de la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, se creó el Departamento de Contraloría, como organismo que llevara a cabo una fiscalización, control y evolución de las acciones del Gobierno Federal, a fin de implantar los principios constitucionales que el Constituyente mencionara en la Carta Magna, para que todas las acciones llevadas a cabo, se manejaran con HONESTIDAD, HONRADEZ, EFICACIA Y EFICIENCIA, lo cual debe ser propio de los

mexicanos, porque así podríamos decir "SERVIMOS REALMENTE A NUESTRA NACION".

De esta forma he concluido el primer capítulo del presente trabajo, en el que quise mencionar y dar a conocer todos los antecedentes de los ordenamientos jurídicos en materia de control, los organismos que se establecieron para satisfacer esta necesidad tan primordial en un país, y los mecanismos a través de los cuales los funcionarios públicos, "cumplían" con tal cometido, que los gobiernos respectivos de cada época les imponían. Estos antecedentes van desde los primeros pobladores de México, hasta la desaparición del Departamento de Contraloría en 1932.

Me fue necesario dar fin a este capítulo en virtud de que, a partir de la desaparición del Departamento de Contraloría, algunos hablan de una dispersión de la actividad de control, motivo por el cual, el suscrito ha considerado que ese estudio es propio del siguiente capítulo, toda vez que es propio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público porque retoma el poder de fiscalización, control y evaluación, que el Departamento de Contraloría le había quitado, sin embargo, este poder fue único de ella, por un tiempo determinado, puesto que más adelante realmente si hay una dispersión de control, períodos ambos que se estudiarán en los antecedentes de dicha Secretaría.

C A P I T U L O I I

C O N T R O L A D M I N I S T R A T I V O

4. E L D E R E C H O P U B L I C O M E X I C A N O Y E L C O N T R O L

El Dr. Lanz Cárdenas sostiene que el Derecho Público Mexicano se ordena de primera intención al control en tres grandes rubros, mismos que coinciden con los órganos que constituyen el Poder Público del Estado, dentro del principio básico de la División de Poderes, consagrado en la Constitución de 1917, en relación con las funciones que ejerce cada uno, existiendo así tres ámbitos que se clasifican en: Control Legislativo, Control Judicial y Control Administrativo, como se demuestra en la siguiente gráfica:

CRITERIOS DE CLASIFICACION DE CONTROL.

- a) LEGISLATIVO
1. De legislación.
 2. Presupuestal
 3. Político.

b) ADMINISTRATIVO.

I. Clase de Acto

1. Verificación.
2. Vigilancia.
3. Recomendación.
4. Decisión.
5. Evaluación.
6. Corrección.
7. Sanción.

- | | |
|---------------------------|---|
| II. Objeto | <ol style="list-style-type: none"> 1. Legalidad. 2. Fiscalización. 3. De oportunidad. 4. De gestión o eficiencia. |
| III. Tiempo | <ol style="list-style-type: none"> 1. Preventivo "a priori" o "ex-ante". 2. Concurrente o permanente. 3. Conclusivo, "a posteriori" o "ex-post". |
| IV. Forma | <ol style="list-style-type: none"> 1. De oficio 2. A petición. 3. Obligatorio |
| V. Organo que lo realiza. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Interno. 2. Externo. |
| VI. Efectos. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Formal 2. Constitutivo. |

c) JUDICIAL O JURISDICCIONAL.

1. De Constitucionalidad.
2. De legalidad.

4.1. CONTROL ADMINISTRATIVO.

El Control Administrativo que ejerce exclusivamente el Poder Ejecutivo, es el más amplio que se encuentra en las funciones públicas, y que es constitutivo del control en la Administración Pública. Desde el Punto de vista estrictamente administrativo, conviene diferenciar los controles gubernamentales denominados sustantivos y del control de la Administración Pública llamada adjetivo; los primeros se ejercen sobre diversos aspectos importantes en la actividad

económica y educativa del Estado, como el control de precios, el de comercio exterior, el de prestaciones laborales a los trabajadores, el contrabando, etc., el segundo, es cuando aquella se considera así misma como un ente sujeto a una actividad controladora, es decir, de un autocontrol del Ejecutivo Federal que ejerce sobre la actividad de cada una de sus dependencias o bien de manera global sobre el amplio conjunto que éstas integran. Este autocontrol, se ha circunscrito históricamente a algunos aspectos concretos de su funcionamiento, independientemente del jurídico, principalmente de tipo patrimonial, en cuanto a las inversiones que realizan, el presupuesto que ejercen, el patrimonio que manejan, los créditos que contratan, las obras que construyen, etc., mismos que han dado origen a disposiciones jurídicas y a mecanismos administrativos muy diversos. Dentro del ámbito de cada dependencia se encuentran controles microadministrativos y macroadministrativos, aquéllos, se efectúan dentro de una dependencia y tienden a cubrir diversas áreas, siendo los órganos que lo realizan las contralorías internas (de las que hablaremos en el capítulo III), las que se encargan de vigilar la marcha financiera y administrativa de toda la dependencia. Pero también es frecuente encontrar unidades de diversas denominaciones y niveles administrativos que vigilan el funcionamiento de actividades específicas, como los equipos, adquisiciones, gestiones, etc. Los

siguientes controles macroadministrativos, se diferencian de los anteriores en el sentido de que son ejercidos por una o más dependencias de la Administración Pública Centralizada, de ahí que estén fundamentalmente orientados a la racionalización del gasto público, quizá por ello el presupuesto de egresos y los programas de inversión financiamiento se han convertido actualmente en los instrumentos más importantes del control. (1)

Para comprender mejor el por qué de los tipos de control, en relación con los órganos del Estado que representan el principio de la División de Poderes, hasta llegar al Poder Ejecutivo donde retomaremos el Control Administrativo. A continuación hablaremos específicamente de estos temas, de conformidad a la gráfica antes presentada.

5. DIVISION DE PODERES

El principio de la División de Poderes fué consagrado fehacientemente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, estableciendo en su artículo 49, lo siguiente:

1.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.-El Marco Jurídico y Administrativo del Control en la Administración Pública Federal.-Revista de Administración Pública No. 57/58.-Ediciones INAP.-México, Enero-Junio 1984.-pp. 32 a 34.

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Aún cuando desde Aristóteles aparecen antecedentes sobre las diversas funciones que corresponden a los Organos del Poder Público, no fué sino hasta Montesquieu, cuando la Doctrina de la División de Poderes, se difundió y adquirió un auténtico dogma constitucional. Este, en su obra "El Espíritu de las Leyes", decía: La libertad política solo reside en los Gobiernos moderados y no siempre, y existe cuando no se abusa del poder, ya que el hombre investido de autoridad abusa... para impedir este abuso es necesario que el poder limite al poder. (2) Por lo que en realidad significa la División de Poderes, ésta no es más que el reconocimiento de que por una parte, el Estado tiene que cumplir determinadas funciones, y por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si éstas funciones son realizadas por diferentes órganos. Desde entonces, puede afirmarse que de modo tácito o expreso, el principio de la División de Poderes pasó a formar

2.-CFR.-Montesquieu.-Del Espíritu de las Leyes.-Editorial Porrúa S. A.-8a. ed.-Colección Sepan Cuantos.-México 1990.-p. 87.

parte integrante del Derecho Constitucional Liberal, característica esencial de todo "Estado de Derecho". Este principio penetró en el Derecho Público Mexicano a través de su consagración dogmática en la Constitución de Apatzingán en 1814, a la que se llamó Decreto Constitucional para la Libertad de América, para insistentemente aparecer en todos los documentos constitucionales surgidos a partir de la Independencia de México, claro está que con sus diversos cambios en la estructura y funciones, de acuerdo a las circunstancias que prevalecieron en distintas épocas de la evolución del país". De tal forma que, el artículo comentado siguiendo una tradición que data desde nuestros primeros documentos constitucionales, específicamente en términos del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, consagra la llamada división de poderes al establecer: el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para después prohibir que se reúnan en uno sólo, o se deposite el legislativo en un solo individuo.

6. PODERES DE LA UNIÓN

Así, el Estado Mexicano, para exteriorizar su actividad, debe tener una organización y una estructura basada en la

División de Poderes, que nos da como resultado la integración de 3 órganos denominados inmediatos normales y que son los poderes: Legislativo, Judicial y Ejecutivo. Estos órganos, constituyen el principio comentado, el cual significa que, cada uno de ellos ejerza separadamente sus funciones para que el desempeño del poder no se concentre en un solo órgano, como sucedía en los regímenes monárquicos absolutistas. Cabe aclarar, que aún cuando ejerzan separadamente su actividad ninguno se coloca en situación de dominar a los demás, de esta forma el poder se mantiene repartido, asegurando el ejercicio del poder, el mejor desarrollo de la soberanía y en consecuencia no se destruye la unidad del Estado. De tal manera que, al establecer tres poderes de la Unión, éstos deben ejercer un control que coincide con la clasificación antes señalada, y obtener en consecuencia los resultados deseados al perseguir una determinada finalidad.

6.1 P O D E R J U D I C I A L

El Poder Judicial, se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A éste órgano le corresponde la función jurisdiccional, lo cual consiste en la aplicación del derecho por vía procesal y se manifiesta a través de su acto fundamental que es la sentencia (artículo 94 Constitucional). En cuanto lo que toca al Poder Judicial respecto del control,

con fundamento en los artículos del 103 al 107 constitucionales, puede clasificarse un control de constitucionalidad cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran a los imperativos y garantías de la Carta fundamental, o en el control de legalidad, cuando tratándose de dirimir controversias y en la función de definir el derecho, se da certeza jurídica a situaciones de conflicto que se susciten entre particulares, entre sí o con el Estado en cualquiera de sus diversas manifestaciones, así como también en planteamientos que pudieran presentar las personas de derecho público. (3)

6.2 P O D E R L E G I S L A T I V O

El Poder Legislativo, se encuentra depositado en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, que en conjunto integran el Congreso de la Unión, y tiene como función principal la legislativa, que es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política del Estado en sus diversas modalidades. En relación al Control Legislativo correspondiente al Congreso

3.-CFR.-Martínez de la Serna Juan Antonio.-Derecho Constitucional Mexicano.-Edición 1983.-Editorial Porrúa.-pp. 320 a 346.

de la Unión, se puede manifestar en tres partes; la primera parte, como la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes, que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de recursos económicos e inclusive las conductas de los servidores públicos. La segunda parte, consiste en el Control Presupuestal, el que abarca dos grandes fases del presupuesto, la primera tiene por objeto "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo en primer término las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, lo que implica la aprobación inicial del presupuesto para su ejercicio; la segunda fase, es la aprobación de lo ejercitado como última parte del ejercicio financiero de los poderes, esto es, la revisión de la Cuenta Pública a través de su órgano denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se encarga de obtener y dar a 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" (artículos 50, 72 y 74 Constitucionales). Y la tercera parte, que se traduce en el control político, el cual se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal, para que comparezcan ante las Cámaras a informar

sobre sus ramos, y aún más, en la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, ejercicios presupuestales y cumplimiento de programas por parte de las entidades de la Administración Pública Federal. Encontrándose el fundamento de la operación del control legislativo en los artículos 73, 74, 90 y 93, constitucionales.(4)

6.3 EL PODER EJECUTIVO Y EL CONTROL ADMINISTRATIVO

El Poder Ejecutivo, se encuentra depositado en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos como lo señala el artículo 80 constitucional. Sus obligaciones y facultades se encuentran consagradas en el artículo 89 del ordenamiento antes citado. El Presidente de la República, tiene como función primordial la función administrativa, la cual se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, regulados por el interés general bajo un régimen de control, con auxilio de las instituciones que conforman la Administración Pública

4.-CFR.-Martínez de la Serna Juan Antonio.-Op. Cit.-pp. 305 a 318.

Federal. Cabe señalar, que los funcionarios y empleados de dichas instituciones, desde los Secretarios de Estado hasta los empleados de base, no forman parte del Poder Ejecutivo, sino del apartado administrativo que lo auxilia.

Respecto del régimen de control en la Administración Pública, el control administrativo comprende no sólo la idea clásica de la prevención o de la sanción legal en que el poder se ejerce, sino que también participa en la satisfacción de necesidades colectivas, a través de medios relevantes que el programa social impulsa y desarrolla y que son los servicios públicos. A la luz de ésta idea, el control abarca de manera integral a los sujetos y sus acciones, al objeto, los procedimientos y la finalidad, con aplicación especial al campo de la administración pública en el Sector Federal Mexicano. En cuanto a los sujetos, debido a su doble acepción, activo y pasivo. En el régimen jurídico mexicano, se ha instituido un Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, que comprende a los sujetos activos y en donde convergen las facultades de diversos órganos del Estado, para realizar la función de control. Luego entonces, existen tres formas de control, el control global, el control sectorial y el control institucional; el primero se realiza por algunas dependencias del Ejecutivo Federal; el segundo, la realizan dependencias cabezas de sector; y el tercero, es

ejercido por las Secretarías de Estado, Procuradurías, Departamento del Distrito Federal y Entidades Paraestatales, conforme a las funciones específicas que les otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como leyes, decretos, acuerdos u otros actos relativos a la constitución y funcionamiento de dichos Organos Gubernamentales. Por lo que se refiere a los sujetos pasivos, son todas las dependencias y entidades que constituyen la Administración Pública Federal. En relación al objeto, este puede ser de legalidad, fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia. En este orden de ideas: el de legalidad, consiste en la intervención del órgano controlador para verificar o constatar que los actos de la Administración corresponden a la normatividad que les es propia; el de fiscalización (se desentiende del término tradicional del "fisco"), se refiere a los actos de vigilancia e inspección que a la postre puedan resultar en la conformidad o disconformidad de los actos administrativos, ya sean normas, planes y programas; el control de oportunidad, radica en procurar con medidas administrativas de diversa índole, tanto preventivas como de orden posterior, que los actos de la administración tan variados, se ajusten a tiempos y situaciones previstos, a fin de cumplir con planes y programas establecidos; y la gestión, como objeto de control, se aparta de la conceptualización del término que usualmente

se maneja en el Derecho, y se le concibe como acción y efecto de administrar en las ciencias administrativas para obtener un control de resultados o de eficiencia. Un tercer elemento del objeto, es la forma; esto es los caminos, medios, sistemas o procedimientos que deben instrumentarse para un control eficiente, podemos sustentar que los procedimientos o sistemas, pueden variar desde la expedición de normas a las que deban sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública, sus métodos o estructuras de organización interna de control; la práctica de auditorías gubernamentales, directas o externas; la solicitud de informes; la inspección de diversos actos, hasta la proposición de medidas correctivas y aún más, la imposición de sanciones, así como en su caso, de estarse frente a conductas delictivas y denunciar los hechos ante el Ministerio Público. El último elemento es la finalidad que se persigue con el mismo, esto es, el punto de equilibrio de la administración, que tiende a obtener la correcta utilización de los recursos materiales, financieros y humanos del Estado para el cumplimiento de los objetivos que se le tienen encomendados en relación al bienestar de la comunidad. Aquí destaca la evaluación que conduce a la ratificación de sistemas y procedimientos o al cambio de métodos, corrección de sistemas, adscripción de nuevas o congruentes medidas, instrumentación operativa adecuada para los planes y programas, o como último recurso,

la imposición de sanciones en una instancia represiva de control, que independientemente de castigar las conductas indebidas de los servidores públicos en lo administrativo y/o en lo penal, propende a desalentar, por parte de los mismos, el incumplimiento de sus deberes genéricos y específicos en la función pública, y por el contrario, fomentar y estimular su cumplimiento en función de la legalidad honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia, congruente con lo mandado en la Constitución Política y demás leyes relativas.

(5)

7. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Comentamos en el punto que antecede que, para que el Ejecutivo desarrolle su actividad administrativa, se auxilia de la Administración Pública Federal, misma que se puede conceptuar como "La acción del Gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y el resolver las reclamaciones a que de lugar lo mandado, es decir, es el conjunto de organismos encargados de cumplir estas funciones". (6)

5.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.-Op. Cit.-pp. 37 a 42.
6.-Moreno Rodríguez Rodrigo.-La Administración Pública Federal en México.-Editorial U.N.A.M. México 1980, p. 87

Asimismo, Jacinto Faya Viesca, en su libro *Administración Pública Federal*, cita a Serra Rojas, y manifiesta que para éste último, "La Administración Pública Federal es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de la nación".

Faya Viesca, simplifica lo anterior diciendo que: "La Administración Pública Federal esta constituida por órganos administrativos de carácter centralizado y paraestatal que la Constitución Política del País y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal instituyen formalmente como auxiliares en las tareas del Ejecutivo Federal." (7)

En este orden de ideas, y dejando claro que la Administración Pública Federal, son órganos de apoyo para la posible realización de las tareas que las propias leyes encomiendan al Poder Ejecutivo, mismo que se deposita en el Presidente de la República, es preciso fundamentar la procedencia de la Ley Orgánica que regula dichas funciones, analizarla brevemente

7.-Faya Viesca Jacinto.-*Administración Pública Federal*.-
Editorial Porrúa, México 1983, p. 30.

para seguir un orden que nos conduzca a determinar el control que existe en dicha Administración Pública Federal.

La Administración Pública, está regulada por el artículo 90 constitucional que a la letra dice:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 1 y 2 establece que: "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada" y que "Los organismos centralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal", así también, "en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de

los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada: I. Secretarías de Estado, II. Departamentos Administrativos".

En consecuencia, el artículo 26 de dicha ley, establece que "para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- 1.- Secretaría de Gobernación
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores
- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional
- 4.- Secretaría de Marina
- 5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- 6.- Secretaría de Desarrollo Social
- 7.- Secretaría de la Controloría General de la Federación
- 8.- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
- 9.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- 10.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- 11.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- 12.- Secretaría de Educación Pública
- 13.- Secretaría de Salud
- 14.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social

- 15.- Secretaría de la Reforma Agraria
- 16.- Secretaría de Turismo
- 17.- Secretaría de Pesca
- 18.- Departamento del Distrito Federal" (8)

Estas Secretarías de Estado y Departamento del Distrito Federal, auxilian al Ejecutivo a través de las atribuciones que la propia Ley Orgánica de la Administración Pública les señala en sus artículos que van del 27 al 44. Para realizar dichas atribuciones se deben hacer estudios que conduzcan por medio de un proceso de programación, a la realización de metas, tomando en cuenta estrategias para la obtención de aprovechamiento de recursos y con base en las políticas más rápidas y eficientes, y así poder cumplir sus objetivos. El fundamento de dicha programación lo encontramos en el artículo 9 de la citada ley, en relación con el 9o. de la Ley de Planeación que respectivamente a la letra dicen:

Artículo 9.- "Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán 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".

8.- Decreto por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.-Diario Oficial de la Federación 25 de mayo de 1992. p. 3

Artículo 9.- "Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo. Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la Ley".

Del artículo anterior, se desprende que, las atribuciones que deben realizar las dependencias que conforman la Administración Pública Federal, deben tener como base un Plan Nacional de Desarrollo, mismo que se encuadra como primera actividad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tal como lo establece el artículo 32 en su fracción primera de la Ley Orgánica citada. De dicho plan se derivan los planes sectoriales e institucionales, de los que hablaremos más adelante.

La Administración Pública Federal, para desarrollar sus actividades programadas, requiere de recursos económicos para satisfacer las necesidades propias del Estado, como son: elementos personales para dirigirla y conducirla; elementos patrimoniales donde establezcan sus oficinas y desarrollen

dichas actividades; estructura-jurídica para realizar sus acciones y procedimientos técnicos a fin de alcanzar sus metas; y las necesidades que el pueblo mexicano le reclama, verbigracia los servicios públicos.

Para cumplir correctamente sus funciones, apegada estrictamente a los programas conforme a las leyes establecidas para ello, y verificar que estos recursos sean empleados verazmente, la Administración Pública esta integrada por determinadas dependencias que se encargan de vigilar, controlar y evaluar de manera global dichos programas y recursos, y son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales; los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal; formular y presentar el programa de gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Desarrollo Social, para determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal; expedir normas técnicas, autorizar y en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar directamente o a través de terceros, los edificios públicos que realice la Federación; poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio

público, lo que se traduce en un control de los recursos que se aplican a los referidos bienes inmuebles. Y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que se encarga del control, evaluación y fiscalización de todas y cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

7.1 PLANEACION

La planeación democrática es un elemento esencial del programa del Gobierno de México, programa tendiente a lograr una sociedad más igualitaria y libre, teniendo como base para su formación un proceso de negociación política, pero orientada a la satisfacción de las demandas populares.

La planeación se contempla como instrumento de transformación social con la finalidad de institucionalizarla en un Sistema Nacional de Planeación Democrática, en virtud del mandato establecido en los artículos 25 y 26 constitucionales, mismos que expresan: "corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional..." y "el estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional...", respectivamente.

Con fundamento en dichos artículos constitucionales, en

el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de enero de 1983, se publicó la Ley de Planeación.

Por tanto al haber referido con anterioridad los artículos 9o. y 32 fracción I de la Ley Orgánica, en relación con el 9o. de la Ley de Planeación, se plasma en un ordenamiento legal, la base de las atribuciones de las dependencias, que es una planeación nacional de desarrollo, entendiéndose por ésta, lo establecido en el artículo 3o. de la Ley de Planeación, que a la letra dice:

Artículo 3o.- "Para los efectos de esta ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

De igual forma, lo citado por el artículo 25 constitucional, se plasma en el artículo 4o. de la Ley de Planeación, estableciendo:

Artículo 4o.- "Es responsabilidad del Ejecutivo Federal

conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley."

Este plan deberá ser remitido al Congreso de la Unión para su aprobación, como lo señala el propio artículo 5o. de la Ley de Planeación, que dice:

Artículo 5o.- "El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan."

Asimismo, el artículo 14o. dice:

Artículo 14.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones:
Fracción II.- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados.

También, en el artículo 16 de dicha ley, encomienda a las dependencias de la Administración Pública Federal a intervenir en las materias que le competan en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

En consecuencia de los artículos mencionados, debe entenderse que el Ejecutivo Federal, da cumplimiento a lo establecido en los artículos 25 y 26 constitucionales, dando lugar a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, con el cual las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, guiarán sus actividades en forma programada, utilizando para ello, el sistema planteado en el siguiente punto.

7.1.1 PLANEACION Y PROGRAMACION

El Poder Ejecutivo para desempeñar las atribuciones encomendadas por las leyes, en repercusión de las necesidades económicas y sociales de México, primeramente debe planificar sus actividades por medio del proceso de programación. A través de éste, se coordina, se preveé y se anticipa al futuro para determinar una conducta a seguir. La programación, se puede definir como la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzar las metas deseadas. Para ello, se adhiere a la asimilación y sustanciación de un caudal de informaciones que permitan apreciar todos los cauces posibles de acción, y el lento y enjundioso proceso de

selección de alternativas, luego de una evaluación científica de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.

La programación, se basa en sus principios que son: de racionalidad, previsión, universalidad, unidad, continuidad y de inherencia. El principio de racionalidad, está fundamentado en sopesar las ventajas e inconvenientes, de una variedad de posibilidades de actuar y reducir a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático, una conducta final que permita obtener el aprovechamiento máximo de los recursos, esto es la aplicación del criterio económico a la conducta del Estado y al mismo tiempo del criterio administrativo al disponer las modalidades en virtud de las cuales se pondrán en movimiento dichos recursos; en función del principio de previsión se fijan plazos definitivos para la ejecución de las acciones que planean, dependiendo de la fijación de los límites de tiempo, de la clase de actividades de los recursos disponibles, de las posibilidades de control y de los objetivos perseguidos; en el tercer principio que es el de universalidad, la programación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social y administrativo, previendo las consecuencias que producirá la aplicación del proyecto; el cuarto principio de unidad, parte de la necesidad de que los planes estén integrados entre sí y formen un solo todo orgánico y compatible; el quinto

principio es el de continuidad, en virtud del cual la programación es ilimitada en tanto que subsista el Estado, la sociedad y sus necesidades, aún cuando existan variaciones en los objetivos y en los plazos fijados, pero siempre con la necesidad primordial de obtener el máximo rendimiento de los recursos, lo que no desaparecerá; el sexto principio de inherencia, implica a la administración del Estado, es decir, que para que el Estado alcance sus objetivos, debe programar sus propósitos para consecuentemente dar eficiencia, eficacia, honestidad y de esta forma estar habilitado para responder a las principales necesidades que le reclaman. Así, dentro del Ejecutivo, la programación se gesta a través de cuatro etapas principales: de Formulación de Programas, de Discusión y Aprobación, de Ejecución, y Control y Evaluación de Resultados. Cada uno de estos períodos requiere de la aplicación de técnicas y procedimientos especiales por parte de los servidores públicos. La formulación de un programa, se lleva a cabo por medio del empleo de técnicas adecuadas que tienen una metodología general casi común, variando únicamente en el contenido de las materias. Esta se inicia con el diagnóstico de la realidad que quedará comprendida dentro de la órbita del programa, reuniéndose informaciones estadísticas que al observarse permitan formar una idea de los principales problemas y ubicar sus causas, a manera de efectuar una proyección de tendencias observadas para

visualizar lo que ocurrirá en el futuro si no se alteran dichas tendencias; consecuentemente, se formulan metas completas de acción, a fin de posibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos, calculando el volumen de recursos que serán necesarios para alcanzar las metas fijadas. Estas partes de la etapa de formulación, se exponen en un documento programático, el cual es sometido a aprobación y discusión, que es la siguiente etapa del proceso de programación, la que para tener posibilidades de éxito debe contar con la aprobación del gobierno, principalmente, la que se realizaría en el Congreso de la Unión para el caso de México. Posteriormente, vendría la etapa de ejecución, que corresponde realizar al Ejecutivo Federal a través de sus órganos auxiliares, que conforman la Administración Pública, encargada de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del programa, mismo que deberá contar con la organización y estructuras adecuadas, una dirección y supervisión acertada (no como en el caso político de México). Esto significa que, todos los esfuerzos del elemento humano sobre los recursos materiales y financieros, deben ser coordinados eficientemente a fin de evitar desperdicios de recursos y de tiempo, lo que en consecuencia se denominaría "tarea de buena administración". Por último, se encuentra la etapa llamada de control y evaluación, la que a medida que se van ejecutando los actos

incluidos en el programa, se van controlando sus resultados, en virtud de que, si durante el proceso se presentan problemas, el programa se podrá rectificar para evitar malgasto de recursos. Por tal motivo, se debe informar periódicamente la forma en que se van cumpliendo las metas del programa de trabajo. Situación que podríamos contemplar en los acuerdos que se llevan a cabo de cierta manera jerárquicamente en las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, desde el Jefe del Departamento hasta el Secretario o Director General, respectivamente, lo que trasciende al llegar a la lectura del "Informe de Gobierno". A tal efecto, se deben producir estadísticas que presenten con claridad los resultados obtenidos, esta información estadística debe ser continua desde las bases de la administración hasta los niveles superiores, a fin de permitir a los planificadores y directores una visión oportuna de los acontecimientos en el proceso, sea para corregir los rumbos, reconociendo errores y evitar despilfarros de recursos en actividades que a la postre pudieran ser fructíferas por alteraciones no previstas en la programación. (9)

A todo lo anterior, se le denomina planeación, materia que con su proceso de programación, aplicado a materias

9.- CFR.- Martner Gonzalo.-Planeación y Presupuesto por Programas.-ed. 16.-Ed. Siglo XXI.-México 1988. pp. 8 a 15.

económicas, nos conduce a la generación de programas de desarrollo económico que podemos encontrar en los planes globales, sectoriales e institucionales.

7.1.2 PLANES GLOBALES

Los planes globales, comprenden el análisis y la fijación de metas para toda la economía del país. Para la realización de estos análisis y proyecciones, se emplean instrumentos de medición de carácter macroeconómico, como cuentas nacionales, matrices de insumo-producto, cuentas de fuentes y usos, etc. Estos antecedentes se estudian a través de técnicas llamadas de programación global, en virtud de las cuales se conforman los planes de carácter global; éstos fijan una serie de objetivos a la economía de un país; un nivel de ingresos por habitante por alcanzar, una tasa de inversiones, un nivel de consumo, etc. Conteniendo a su vez determinadas metas que sean compatibles entre sí y con el volumen de recursos disponibles. (10) Para reforzar lo anterior, la Ley de Planeación, en su artículo 21, establece lo siguiente:

10.-CFR.-Martner Gonzalo.-Op. Cit. p. 17

"El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo".

Esta misma ley, señala en su artículo 22 lo siguiente:

"El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo. Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá el período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor."

7.1.3 PLANES SECTORIALES

Los Planes Sectoriales, se refieren a actividades particulares tales como la agricultura, los transportes, la vivienda, la minería y la industria. Por lo general, la programación sectorial tiene por finalidad romper estrangulamientos producidos en algunas actividades económicas; frente

al atraso agrícola se elabora un programa de desarrollo con el objetivo de aumentar esta producción; ante un retraso en el sistema de trasportes se formula un programa de desarrollo de los transportes, etc. El diagnóstico que se hace para la programación sectorial, es distinto de aquél que se practica en el caso de la programación global: ya que persigue encontrar "los cuellos de botella" que se han generado en la economía, las metas que contiene un programa sectorial y tienden a eliminar dichos estrangulamientos. (11) Por tal motivo, la Administración Pública Federal, se encuentra estructurada de los siguientes sectores:

SECTOR RURAL

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
Secretaría de la Reforma Agraria.

SECTOR REGIONAL

Secretaría de Pesca

SECTOR SOCIAL

Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Trabajo y Previsión Social

SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

SECTOR ABASTO

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

SECTOR TURISMO

Secretaría de Turismo

SECTOR INDUSTRIAL Y ENERGETICOS

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal

SECTOR ADMINISTRACION

Presidencia de la República

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Procuraduría General de la República

Esta sectorización de actividades, consiste en agrupar diversas dependencias y entidades por ramas de la actividad pública, atendiendo a las características de sus funciones y atribuciones, a quienes se responsabiliza de la programación, coordinación y evaluación de las entidades que se agrupen en el sector a su cargo, instrumentando las reformas administrativas que se establezcan para el gobierno. Cabe aclarar, que existen empresas paraestatales que se encuentran sujetas a control y otras que no, en virtud de que las sujetas a control, son las que por su participación en la economía del país se consideran prioritarias y que los recursos totales que administran son muy elevados, justificando su control individual y específico en los presupuestos públicos; en cambio las no sujetas a control, comparativamente manejan menos recursos y representan un volumen muy elevado, difícil de controlar en lo individual, por lo que su control sería sumamente costoso, equivalente a un gasto presupuestal innecesario, por tanto, las entidades sujetas a control presupuestal son las siguientes:

- 1.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 2.- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 3.- Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.
- 4.- Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- 5.- Forestal Vicente Guerrero.

- 6.- Instituto Mexicano del Café.
- 7.- Productores Forestales Mexicanos.
- 8.- Aeronaves de México, S.A.
- 9.- Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
- 10.- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios.
- 11.- Ferrocarril Chihuahua el Pacífico, S.A. de C.V.
- 12.- Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V.
- 13.- Ferrocarril Sonora-Baja California, S.A. de C.V.
- 14.- Ferrocarriles Nacionales de México.
- 15.- Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
- 16.- Instituto Mexicano de Comercio Exterior.
- 17.- Productores Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.
e Industrial Pesqueras del Noroeste.
- 18.- Altos Hornos de México, S.A.
- 19.- Comisión Federal de Electricidad.
- 20.- Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.
- 21.- Petróleos Mexicanos.
- 22.- Siderúrgica Lázaro Cárdenas - Las Truchas, S.A.
- 23.- Siderúrgica Nacional, S.A.
- 24.- Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.
- 25.- Fertilizantes Mexicanos, S.A.
- 26.- Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, S.A.
- 27.- Diesel Nacional, S.A.

Asimismo, cabe mencionar al Departamento del Distrito Federal, que en virtud de sus características y atribuciones e influencia geográfica, requiere mención especial, ya que su estructura se apoya en organismos desconcentrados por territorio y por función. Por territorio, se encuentra representado por 16 delegaciones políticas en las que se secciona el ámbito territorial del Distrito Federal y a través de las cuales desarrolla la mayor parte de sus funciones y atribuciones; y por función, porque realizan acciones que abarcan todo el ámbito territorial del Distrito Federal atendiendo una determinada función o atribución para la cual fue creado. Así también, tiene 7 organismos descentralizados sujetos a control que son:

- Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta-100
- Sistema de Transporte Colectivo
- Sistema de Transportes Eléctricos del D.F.
- Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.
- Industrial de Abastos
- Caja de Previsión de Trabajadores a la Lista de Raya del D.F.
- Caja de Previsión de la Policía del D. F. (12)

12.-CFR.-Adam Adam Alfredo y Becerril Lozada Guillermo.-La Fiscalización en México.-Ed. Universidad Nacional Autónoma de México.-México 1986, pp. 15 y 16.

7.1.4 PLANES INSTITUCIONALES

A este respecto la Ley de Planeación nos dice en su artículo 24, lo siguiente:

Artículo 24.- "Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán en lo conducente, a la Ley que regule su organización y funcionamiento."

El artículo anterior nos señala que los programas institucionales deben ser elaborados por las entidades paraestatales, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y de acuerdo a las normas que los regulan en cuanto a su organización y funcionamiento. Esto es que deberán basarse en los objetivos perseguidos por el Plan Nacional de Desarrollo, obedeciendo lo establecido por el capítulo denominado "Del Desarrollo y Operación" de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Por citar los artículos relativos a dicho capítulo en cuanto a esta función son:

Artículo 46.- "Los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la Coordinadora de Sector, y en todo caso, contemplarán:

- I. La referencia concreta a su objetivo esencial y a las actividades conexas para lograrlo;
- II. Los productos que elabore o los servicios

que preste y sus características sobresalientes;

III. Los efectos que causen sus actividades en el ámbito sectorial, así como el impacto regional que originen; y

IV. Los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestación de servicios que ofrece."

Artículo 47.- "Las Entidades Paraestatales, para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos. El reglamento de la presente Ley establecerá los criterios para definir la duración de los plazos."

Artículo 48.- "El Programa Institucional constituye la asunción de compromisos en términos de metas y resultados que debe alcanzar la entidad paraestatal. La programación institucional de la entidad, en consecuencia deberá contener la fijación de objetivos y metas, los resultados económicos y financieros esperados así como las bases para evaluar las acciones que lleve a cabo; la definición de estrategias y prioridades; la previsión y organización de recursos para alcanzarlas; la expresión de programas para la coordinación de sus tareas, así como las previsiones respecto a las posibles modificaciones a sus estructuras."

Artículo 49.- "El Programa Institucional de la Entidad Paraestatal se elaborará para los términos y condiciones a que se refiere el artículo 22 de la Ley de Planeación y se revisará anualmente para introducir las modificaciones que las circunstancias le impongan."

De esta manera, las entidades paraestatales deberán tener sus programas institucionales, apegados a los planes y Programas Nacionales y Sectoriales, mismos que deben ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal que se trate, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora de sector, caso diverso al de los programas sectoriales, en virtud de que éstos deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente. Previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cabe aclarar que si la entidad paraestatal no estuviera agrupada en un sector específico, la aprobación referida, corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

7.1.5 PLANES REGIONALES Y ESPECIALES

Estos planes regionales, se encuentran regulados por los artículos 25 y 26 de la Ley de Planeación, mismos que a la letra dicen:

Artículo 25.- "Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa."

Artículo 26.- "Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral de país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector."

Los programas referidos, son partes importantes del Plan Nacional de Desarrollo, porque con ellos se pretende garantizar el desarrollo integral del país, a través de la implementación de estrategias y políticas que coadyuven a su vez a un desarrollo estatal.

Los programas regionales comprenden estrategias prioritarias en función de la problemática de varias entidades federativas, atendiendo a sus características comunes, con la finalidad de sentar las bases para una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional, garantizando asimismo la desconcentración metropolitana y la eficacia en el crecimiento de la ciudad de México.

Los programas especiales, comprenden políticas y objetivos que incidan en las necesidades prioritarias de sectores, con la concurrencia de dos o más dependencias coordinadoras de sector para el fortalecimiento del desarrollo integral del país. Para estos efectos el Presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales, mismas que a su vez podrán contar con subcomisiones para la elaboración de

programas que determine el propio Presidente.

7.2 INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO

En nuestra época el Estado tiene una serie de actividades que son sumamente variadas y amplias que van desde la conservación de la sociedad, la salvaguarda de su independencia, la seguridad del orden y tranquilidad, tanto exteriores como interiores, hasta el progreso social, económico, educativo, sanitario y cultural. Por lo cual, habíamos mencionado que para que el Estado atienda las necesidades sociales como el crecimiento económico, de la seguridad, de construcción de obras públicas, de educación, de impartición de servicios estatales, ya sean públicos o administrativos, necesita de elementos pecuniarios para producir, obtener y aplicar los satisfactores que vayan a llenar las necesidades sociales en todo el ámbito del Estado. (13)

7.2.1 INGRESOS

A los recursos económicos que necesita el Estado se les denomina ingresos públicos, los cuales son de vital

13.-CFR.-Acosta Romero Miguel.-Segundo Curso de Derecho Administrativo.-Ed. Porrúa, S.A.-Edición México 1989, p. 378.

importancia para cumplir con sus objetivos. De tal forma que una de las dependencias de la Administración Pública Federal es la encargada de la recaudación de estos recursos económicos, y le compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a la facultad que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 31 fracciones II y III que a la letra dice:

Artículo 31.- "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XI.-Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;"

Y con base en lo establecido en el artículo 31 constitucional en su fracción IV que señala:

Artículo 31.- "Son obligaciones de los mexicanos:

Fracción IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa en que dispongan las leyes."

Esta fracción IV del artículo 31 Constitucional, contiene 6 elementos de gran trascendencia para el Derecho Fiscal Mexicano: el primero, establece la obligación a cargo de todo mexicano, de contribuir a los gastos públicos; el

segundo, declara que los entes habilitados para recibir impuestos son la Federación, el Distrito Federal, las Entidades Federativas y los Municipios; el tercero, aclara que el Distrito Federal, las Entidades y Municipios pueden fijar gravámenes, pero sólo aquéllos en que reside un contribuyente; el cuarto, señala que los impuestos deben ser establecidos por una ley; el quinto, declara que los impuestos son con el fin de contribuir a los gastos públicos; y el sexto, dispone que los impuestos serán proporcionales y equitativos. (14)

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro del marco jurídico que la encuadra, se encuentra el Código Fiscal de la Federación, con el cual se rige para recabar las contribuciones (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) para el gasto público, puesto que el artículo 1 de dicho ordenamiento menciona:

Artículo 1.- "Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos, conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico. La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente, cuando las leyes lo señalen expresamente. Los estados extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos estados.

Las personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes."

Las contribuciones a que nos hemos referido se detallan en los artículos 2 y 3 del Código en comento, mismos que establecen lo siguiente:

Artículo 2.- "Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

- I. Impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.
- II. Aportaciones de seguridad social, son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
- III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.
- IV. Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."

Artículo 3. "Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de Derecho Público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.
 Los recargos
 Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de Derecho Privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado."

7.2.2 LEY DE INGRESOS

Con relación al elemento cuarto de la fracción IV del artículo 31, mismo que declara "que los impuestos deben ser establecidos por una ley", debemos entender que la creación de impuestos está sujeta al principio de legalidad, a tal efecto se creó la Ley de Ingresos. Este documento se elabora en forma anual tanto para el Gobierno Federal como para el Departamento del Distrito Federal y presenta la estimación de los ingresos que se espera recibir para el ejercicio de la función propia del gobierno, consistente en la recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, los cuales se complementan con la estimación esperada de ingresos de aportaciones de seguridad social y de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La formulación de esta ley se realiza conjuntamente con el presupuesto de egresos, por lo que en caso de que los ingresos previstos sean insuficientes para cubrir la atención

a los compromisos y necesidades que obligan las acciones y programas de gobierno, es necesario allegarse recursos adicionales, para lo cual recurre al financiamiento, clasificándolo en razón de su destino: Gobierno Federal, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la facultad que le otorga el artículo 31 en sus fracciones II y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la encargada de formular la Ley de Ingresos, la cual será presentada por el Poder Ejecutivo para la aprobación del Poder Legislativo, con fundamento en el artículo 71 fracción I, en relación con los artículos 73 fracción VII y 74 fracción IV constitucionales, y del artículo 7o. de la Ley de Planeación. (15)

7.2.3 EL GASTO PUBLICO Y EL PRESUPUESTO

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en sus artículos 2, 13, 15 y 16 indica:

Artículo 2.- "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:

15.-CFR.-Adam Adam Alfredo y Becerril Lozada Guillermo.-Op. Cit.-pp. 17 y 18.

- 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 en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII."

"Sólo para los efectos de esta ley, las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos antes citados se les denominará genéricamente como 'entidades', salvo mención expresa."

Artículo 13.- "El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos."

Artículo 15.- "El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen."

Artículo 16.- "El presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 2o. de esta ley.
El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá también, en capítulo especial, las

previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades relacionadas en las fracciones VI a VIII del propio artículo 2o. de esta ley que se determine incluir en dicho presupuesto."

Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada describen al Presupuesto de Egresos como: "Un documento que se elabora en forma anual tanto para el Gobierno Federal como para el Departamento del Distrito Federal y presenta principalmente las erogaciones previstas para los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, incluyéndose en este último las previsiones tanto de la Administración Pública Central y Paraestatal, así como el Desarrollo Regional y participaciones a Estados y municipios de impuestos federales recaudados en la zona geográfica de los mismos, y los compromisos de pago de la deuda". (16)

De todo lo anterior, podemos deducir que los ingresos, presupuesto de egresos y gasto público, son tres conceptos diferentes, pero que forman un todo, esto es, que son 3 elementos unidos que constituyen la solvencia para realizar las actividades encomendadas a los poderes Legislativo, Judicial, Ejecutivo y organismos auxiliares de este último, lo cual significaría que la falta de uno de ellos implicaría la falta de un sistema presupuestario para

16.-Adam Adam Alfredo y Becerril Lozada Gmo.-Op. Cit.- p.19

financiar las actividades del Estado, y más aún la ineficiencia e ineficacia del Estado para realizar las facultades que le otorgan los ordenamientos legales correspondientes.

Luego entonces, tenemos que el presupuesto de egresos, es el documento que contiene los ingresos y erogaciones que han de realizar las entidades mencionadas, que aprueba la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, a través de un decreto que tendrá vigencia por un período de un año a partir del 1o. de enero al 31 de diciembre.

7.2.4 IMPORTANCIA DEL GASTO PUBLICO.

Generalmente el Estado hace un cálculo de los posibles gastos que va a tener en un año para el caso de México, las estimaciones que hace de las erogaciones pueden consistir en sueldos a sus empleados, gastos de conservación, de adquisición de equipo y maquinaria e inversiones a corto, mediano y largo plazo. La estimación de los gastos trae como consecuencia un estudio para estimar los ingresos y las medidas que deben tomarse para cubrir esos gastos. Antiguamente al Secretario de Hacienda se le llamaba "Secretario del Equilibrio", porque se pensaba que el Estado debía tener exactamente un saldo igual en gastos e ingresos. Sin embargo, en la actualidad nuevas ideas en el campo financiero han orientado a los estados, para desarrollar su economía, a

realizar inversiones, a largo plazo, para dar mayor ocupación a la fuerza de trabajo del Estado y atender así, al crecimiento demográfico, y para ello será necesario adquirir pasivos a largo plazo que se inviertan en obras de importancia fundamental para la economía y que pueden rendir beneficios sociales que cubran su costo, como presas, carreteras, plantas de energía eléctrica, etc. (17)

7.2.5 CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO.

La Hacienda Pública ha venido distinguiendo dos formas de clasificación del gasto público: la administrativa, conforme a la organización estructural que las leyes y reglamentos establecen para los órganos estatales; y, la económica, de acuerdo con las actividades económicas y con el papel que juegan los gastos públicos en los procesos de la economía nacional. Figou, distribuye los gastos públicos en "gastos por rendimiento", que son las adquisiciones estatales de bienes y servicios y el traslado gratuito de ingresos o "pagos de transferencias" (como son las prestaciones sociales en el sector de los presupuestos privados y las subvenciones en el sector de las empresas). Esta clasificación no es muy bien aceptada dado que, durante largo tiempo las adquisiciones estatales, se han destinado a cubrir

¹⁷-CFR.-Acosta Romero Miguel.-Segundo Curso de Derecho Administrativo.-Op. Cit.-pp.378 y 379.

las necesidades del Estado y de la Hacienda Pública, adaptándose a las políticas del mercado dentro de un marco de libre competencia, en cambio las erogaciones que realiza el Estado por concepto de transferencias están destinadas a influir de manera decisiva en el proceso de producción, distribución y consumo de la economía del mercado, sin ningún propósito de neutralidad, esto es, que persiguen propósitos muy concretos para la regulación y el orden de la economía de un país. (18)

7.2.6 EL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

El presupuesto en la era moderna, es el principal instrumento del Estado para el desarrollo económico y social, y para la implantación de un orden justo en la distribución del ingreso nacional; asimismo se ha transformado en un sistema de producción, de distribución y de consumo para toda la Nación, en consecuencia el Estado debe definir sus objetivos nacionales y decidir su política económica paralelamente a su política presupuestaria, la que determinará la expresión formal y material de la política económica y social del Estado. (19)

18.-CFR.-Faya Viesca Jacinto.-Finanzas Públicas.-Editorial Porrúa, México 1986.-pp. 45 y 46.
19.-Ibidem.-p. 199

7.2.7 NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO.

Como documento que contiene los gastos y los ingresos que va a realizar el Estado en un ejercicio futuro y aprobado por el Congreso de la Unión, por su naturaleza se basa en determinados principios que son: a) Universalidad; b) Anualidad; c) Unidad; d) Especialidad; e) Planificación; f) Requisito de Previsión y Periodicidad; g) Claridad; h) Publicidad; i) Exactitud; y, j) La Exclusividad en el Presupuesto.

El principio de Universalidad se basa en el artículo 126 de la Constitución que expresa: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior". Esto obedece a razones técnicas y para un sano control. El de Anualidad, dispone que el presupuesto servirá para establecer los gastos que estima el Estado efectuar en un año fiscal. El de Unidad, consiste en que el presupuesto debe ser un solo documento en el que figuren todos los ingresos y egresos. El de Especialidad establece que dicho presupuesto no esté expresado en términos genéricos o abstractos, sino que debe ser detallado para lograr una eficaz administración. El de Planificación determina el presupuesto por programas, sistema implantado en la época moderna, del cual ya hablamos. El de Previsión y Periodicidad

significa que se elabore con anticipación un programa que organizará la actividad estatal, durante un lapso hacia el futuro y que tendrá aplicación en el presupuesto, y como consecuencia tendrá cierta periodicidad sin que esté sujeto a un plazo. El de Claridad significa que debe ser comprensible, sistematizado, organizando y utilizando concretamente los medios con que cuenta la administración para su ejercicio. El de Publicidad, debe entenderse como una Ley desde el punto de vista formal y material, por tanto debe tener la publicidad que establecen la Constitución y leyes secundarias, es decir, promulgarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación, para dar a conocer a los administrados su contenido. El de Exactitud, obedece a la necesidad de que las previsiones de gastos deben corresponder exactamente a las necesidades que se van a satisfacer con los fondos requeridos para ello a través de presupuesto. Y el de Exclusividad, indica que el presupuesto debe comprender todos los elementos necesarios al Estado, y a su actividad, entendiéndose por Estado la Administración Pública Central y Paraestatal. (20)

7.2.8 MARCO JURIDICO DEL PRESUPUESTO.

Nuestra moderna Ley presupuestaria, cuida de no alterar

20.-CFR.-Acosta Romero Miguel.-Segundo Curso de Derecho Administrativo.-Op.Cit. pp. 409 a 418.

el equilibrio presupuestal al ordenar en su artículo 22, que a toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso.

De tal forma que el presupuesto se rige por lo establecido en los artículos 31 fracción IV, 70, 71, 72, 73 fracción VII, 74 fracción IV, 80, 89, 90, 126, 127 y 134 constitucionales 31 y 32 bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley de Planeación y Ley General de Deuda Pública, así como las Leyes Anuales de Ingresos de la Federación, los Decretos Anuales del Presupuesto Público y la propia práctica presupuestaria de la Administración Pública. (21)

7.2.9 ELABORACION DEL PRESUPUESTO.

El proceso de elaboración y característica del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, se define en parte por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en sus artículos 19, 23, 24 y 29, así como en el reglamento de dicha ley, en el Título Segundo denominado Programación-Presupuestación.

21.-CFR.-Faya Viesca Jacinto.-Finanzas Públicas.-Op. Cit.-p. 227.

El proyecto de presupuesto es elaborado primeramente por cada una de las unidades administrativas de cada Dependencia o Entidad, tomando como base formatos e instrucciones que anualmente emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público misma que entrega el proyecto de presupuesto junto con sus anexos y apoyos así como la iniciativa del Decreto al C. Presidente de la República, quien debe presentarlo a la H. Cámara de Diputados para su examinación, discusión y/o aprobación.

Cabe señalar que en México, los presupuestos públicos no respetan la esencia de lo que prevé la técnica de un presupuesto por programas, sino que se basan en los presupuestos anteriores a los cuales se les aumenta una cantidad fija en ocasiones elevada, la cual es reducida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reducción que en muchas ocasiones incide en desviaciones cuando existen problemas económicos en el país, creando con esto, que por su carácter general es difícil adecuarlos en cada programa y ajustarlos en proporción a las metas. Asimismo tiene mucho que ver la premura de la aprobación del presupuesto, pues origina que su difusión e instrumentación se realice con retraso, en relación con la entrada en operación del mismo.

A grandes rasgos el proyecto de presupuesto debe contener los siguientes aspectos:

- a) Definición de metas y objetivos que pretenden alcanzar.
- b) Definición y cuantificación de las acciones concretas con que se alcanzarán las metas y objetivos, estableciendo las unidades de medida en que se expresan.
- c) Determinación de la Unidad Administrativa que se encargará de realizar el programa, con el análisis de su capacidad operativa.
- d) Plan de acción, indicando como se ejecutará el programa, incluyendo el diagrama de flujo de acciones y realizaciones.
- e) Determinación del costo directo, global y unitario, de las acciones a realizar; cálculo complementario del costo financiero que incide en el año fiscal.
- f) Determinación de las fuentes de financiamiento del programa y su cuantía.

Todo lo anterior, con las limitaciones que impone la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las dependencias, tales como: cantidad máxima de recursos, a los que deberán sujetarse dichas dependencias; porcentaje de inflación esperado para el ejercicio presupuestal a estimar; sueldos y salarios así como sus accesorios, esto es, los aumentos que provengan por diversas circunstancias, en virtud de que aquéllos se calculan con los tabuladores vigentes. De tal manera que, la dependencia o entidad concreta, estructura y

da forma a la información de todas las unidades administrativas y entidades a ella adscritas y a su sector, enviándola a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su análisis y aprobación, si existen modificaciones se devuelve con las observaciones correspondientes para su corrección, si está de acuerdo la Secretaría citada, conjunta toda la información integrando el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la envía al Poder Ejecutivo y éste al Congreso de la Unión para su aprobación. (22)

7.2.10 APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 74, fracción IV, 1er. párrafo, establece a saber:

Artículo 74.-"Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

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

Aún cuando la Cámara de Diputados se encarga de examinar, discutir y aprobar dichos presupuestos es facultad de la

22.-CFR.-Adam Adam Alfredo y Becerril Lozada Guillermo.-Op.
Cit.-pp. 27 a 29.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizar todos los trámites necesarios para la elaboración del Presupuesto de Egresos, la que se encargará de entregarlo al Presidente de la República para su aprobación, y éste a su vez lo presentará a la H. Cámara de Diputados como iniciativa de Ley para su aprobación en los términos del artículo 71 fracción I a más tardar el día 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo.

No obstante lo anterior, cabe señalar que la Cámara de Diputados no tiene facultad para modificar o negar la aprobación del presupuesto presentado por el Ejecutivo Federal, puesto que las palabras examinar, discutir y aprobar no son sinónimos de modificar o negar, lo cual implica que el presupuesto debe ser aprobado. Pues desde un punto de vista técnico, podría resultar muy peligroso una excesiva intervención de dicha Cámara en la confrontación final del Presupuesto, sin dejar a dudas que deben existir reformas al artículo 74 fracción IV, lo que puede resultar en un beneficio determinante y esencial para el Estado Mexicano. Sin embargo, el presupuesto una vez aprobado, es susceptible de reformas ya sea porque el Ejecutivo lo solicite o por la intervención del Poder Legislativo, en este último caso, bien pudiera ser la expedición de leyes cuya aplicación haga necesario el desembolso de fondos públicos, o por el contrario, como en 1981, el Presidente de la República para no comprometer y

erogar recursos autorizados por la Cámara de Diputados, redujo el 4% del presupuesto para ese año, con motivo de la reducción del precio del barril de petróleo en los mercados internacionales o en la reducción del gasto público por 150,000 millones de pesos en agosto de 1985. (23) Gastos o reducciones que implican necesariamente la creación de una ley, posterior a la aprobación del presupuesto por dicha Cámara.

7.2.11 EJECUCION Y CONTROL DEL PRESUPUESTO.

La ejecución del presupuesto de egresos supone un procedimiento complejo en el que, para cada gasto, intervienen diversas autoridades con el fin de ejercer un control eficaz en los gastos.

El artículo 126 constitucional, establece que: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por una ley posterior", esta norma constitucional otorga a la Cámara de Diputados, y en su caso, al Congreso de la Unión, la competencia y la decisión política de aprobar los gastos públicos y a la vez prohíbe a la administración, actuar discrecionalmente en dicha materia, con la finalidad de garantizar el manejo y ejercicio correcto

23.-CFR.-Faya Viezca Jacinto.-Finanzas Públicas.-Op. Cit. pp. 235 a 243.

y objetivo del gasto público en el orden Federal, relacionándolo estrechamente con el presupuesto, herramienta de trabajo del Gobierno Mexicano para lograr no sólo el control, sino racionalidad y eficiencia en el gasto público; objetivos cuya consecución refleja la correcta ejecución del presupuesto, ya que condiciona la ministración de los fondos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y establece las medidas para el ejercicio del gasto de inversiones públicas, entre otros. Este artículo se relaciona íntimamente con los artículos 69, 73 fracción VII, 74 fracción IV y 75 constitucionales, así como el 32 fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en sus artículos del 32 al 37.

El reglamento de esta última Ley, en su artículo 39 establece, lo que a la letra dice:

Artículo 39.-"El ejercicio del gasto público federal comprenderá el manejo y aplicación que de los recursos realicen las entidades, para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en sus presupuestos aprobados."

Con base en este artículo y subsecuentes hasta el 80 de dicho reglamento se fundamenta el ejercicio y pago del gasto público federal.

En México el control del ejercicio del presupuesto tiene dos esenciales finalidades: una de carácter político y otra de carácter financiero. Desde el momento en que tanto el Presupuesto de Egresos de la Federación como el del Departamento del Distrito Federal, adquieren la calidad de presupuestos públicos, hasta el momento en que han sido constitucionalmente formalizados por la Cámara de Diputados, es una acción pública de contenido político, SINE QUA NON es posible ni política ni jurídicamente operar el presupuesto, consecuentemente esta acción es una forma de control con la que se constata que el Poder Ejecutivo esté cumpliendo con el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, ya que si se aparta de él, estaría violando una decisión netamente política. La segunda finalidad del control, se trata de vigilar e impedir acciones presupuestarias de carácter, dispendiosas, de desorden y corrupción, además de cuidar no sólo la exacta y adecuada aplicación del gasto, sino también de verificar el cumplimiento de los programas consignados en el presupuesto, lo que encontramos fundamentado en los artículos 13, 15, 17 y 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y otras disposiciones legales.

El primer control del presupuesto, es aquél que hace la Administración Pública Federal sobre sus propios actos, que es de carácter interno y se realiza durante el ejercicio

presupuestario, obedeciendo así a lo ordenado en los artículos 39 y 41 de la Ley de la Materia, con el fin de obtener de acuerdo con los principios de sana gestión financiera, una adecuada y legal administración de los fondos públicos. Por lo tanto, la totalidad de las dependencias centrales y entidades paraestatales tendrán siempre que someterse al Control Administrativo del Gasto, pues todas estas organizaciones manejan recursos públicos, y en consecuencia, de la Nación.

El control opera sobre las 5 fases que contiene el período de ejecución presupuestaria, que son las de: Contracción de obligaciones o compromiso del gasto; reconocimiento del mismo; liquidación; ordenación de pagos; y, su realización material.

7.2.12 LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.

Hemos dicho que la Administración Pública Federal ejecuta una serie de funciones materiales y técnicas utilizando recursos financieros y humanos a su servicio, funciones o actividades orientadas fundamentalmente a la gestión, control e información, con el fin de prestar un servicio público. Por tal motivo, la Contabilidad Pública se orienta en lo principal a la comprobación del ejercicio

presupuestario previamente aprobado por los órganos antes citados; así como determinar las obligaciones y las responsabilidades de los encargados del manejo de los ingresos y egresos públicos y la elaboración del presupuesto de egresos.

Hasta 1971, la única contabilidad que se llevaba en México era la de los egresos del Estado Federal conforme a la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación. Actualmente, existe la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la que señala en sus artículos 1 y 39 lo siguiente:

Artículo 1.-"El Presupuesto, la Contabilidad y el Gasto Público Federal se norman y regulan por las disposiciones de esta ley, la que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito 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.
Los catálogos de cuentas que utilizarán las entidades a que se refieren las fracciones I a V del artículo 2o. de esta ley, serán emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los de las entidades mencionadas en las fracciones VI a VIII del mismo artículo serán autorizados expresamente por dicha Secretaría."

La forma de llevar la contabilidad de las entidades se hará con base acumulativa para determinar costos y facilitar

la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas, con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

La regulación jurídica de la contabilidad gubernamental desde un punto de vista general, la encontramos en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en sus artículos que van del 39 al 44, y específicamente en los artículos del 81 al 111 del propio reglamento de la Ley citada, los que hablan del Sistema de Contabilidad Gubernamental.

La Contabilidad Pública, incluye necesariamente las cuentas para registrar los activos, los pasivos, el capital o patrimonio, los ingresos, costos y gastos, así como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas. Estos registros constituyen la base del sistema de contabilidad, desde un punto de vista administrativo, y sirven además para ejercer control permanente de las actividades financieras de las dependencias y entidades de la Administración Pública, convirtiéndose aquella en el principal instrumento de registro contable de la totalidad de las operaciones financieras del presupuesto anual, con el fin de cumplir con la consolidación de la contabilidad que ordena la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal,

y de formular la Cuenta Pública, que también es anual.

Los sistemas de contabilidad deberán diseñarse y operarse en tal forma que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos y gastos para avances en la ejecución de programas y en general, de manera que permitan medir la eficacia y eficiencia del gasto público federal. Lo anterior, tiene como finalidad que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reciba la información requerida previamente, de las entidades en materia presupuestal, contable, financiera y de otra índole, la forma y periodicidad que se establezcan, con lo dispuesto en los artículos 40 y 41 de la ley de la materia. De tal forma que la contabilidad de las operaciones financieras del Estado, tiene por objeto determinar hasta donde llegan los egresos y las disponibilidades del propio Estado.

En conclusión, podemos afirmar que la contabilidad gubernamental es un imperativo, porque posibilita que el Ejecutivo Federal cumpla con su obligación constitucional de presentar la Cuenta Pública ante la Cámara de Diputados, para su revisión, pues no sería posible presentar la Cuenta Pública en forma ordenada y coherente si antes no se tiene el presupuesto básico, el cual hace posible la elaboración de aquélla, presupuesto que es la ordenación sistemática y

metódica según técnicas establecidas, y que es precisamente la contabilidad gubernamental. (24)

8. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

En todos los países del mundo, en cualesquiera que sea su filosofía o estructura, presuponen la existencia de un gobierno encargado de administrar la política económica, la administración de sus riquezas y la prestación de servicios y creación de infraestructura para el desarrollo de los propios países. Los gobiernos para llevar a cabo estas funciones, se ven obligados a utilizar los recursos financieros, humanos y materiales que se les permita llevar a buen término dichas funciones. La utilización de los recursos mencionados implica la existencia de gastos, identificados genéricamente Gasto Público. Resulta lógico entender, que para la realización o ejercicio del gasto público, presupone la existencia de fondos que puedan ser afectos a dicho gasto. (25) De tal forma que, en un estado de derecho y en el caso específico de

- 24.-CFR.-Acosta Romero Miguel.-Segundo Curso de Derecho Administrativo.-Op. Cit. pp. 423 a 425. y Faya Viesca Jacinto.-Finanzas Públicas.-Op. Cit. pp. 251 a 253 y 257 258, 260 y 262.
- 25.-CFR.-Adam Adam Alfredo y Becerril Lozada Guillermo.-Op. Cit. p. 193.

México, dentro de la Administración Pública Federal, se encuentra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual tiene a su cargo, en virtud de las facultades que le otorgan las Leyes de: la Administración Pública Federal, Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública; la formulación y ejecución del Programa financiero a corto, mediano y largo plazos del Gobierno Federal. Lo anterior, significa que la Secretaría mencionada se encarga de las cuestiones más trascendentales de las finanzas de la nación, como son por ejemplo: La recaudación de los impuestos, la asignación de los recursos a las dependencias y entidades de la Administración, las políticas de contratación de empréstitos, la emisión de moneda, las políticas de crédito público y privado, elaboración de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, etc. El marco de actuación de esta dependencia, se origina en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que establece un sistema de economía mixta con la participación económica pública, privada y social en las finanzas nacionales. Lo anterior, con el fin de llegar a alcanzar la justicia social, ésto mediante un sistema de control, a través de mecanismos políticos y económicos que abarquen la totalidad de los sectores de la economía del país.(26)

26.-CFR.-Faya Viezca Jacinto.-Administración Pública Federal.
-Op. Cit.-pp. 290 a 292.

8.1 ANTECEDENTES.

En el primer capítulo, vimos detalladamente como se creó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hasta 1932, en que de nueva cuenta dicho órgano retoma las riendas de la Hacienda, en virtud de la creación del Departamento de Contraloría en 1917 hasta su desaparición en el año citado.

A partir de 1932, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público asume las funciones del Departamento de Contraloría por reforma a la Ley de 1917, misma que en su artículo único estableció:

Artículo Unico.-"Se reforma el artículo 4o. de la Ley de 25 de diciembre de 1917, Orgánica de las Secretarías de Estado en los términos siguientes:

Artículo 4o.- Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

A)Asuntos Fiscales y Presupuestales.

a)Formulación de Proyectos e iniciativas de Ley sobre ingresos y egresos federales, tarifas de importación y exportación y bienes nacionales. b)Administración de impuestos, rentas y bienes nacionales y nacionalizados. c)Fiscalización preventiva en actos y contratos de los que resulte obligación a cargo del erario. d)Policía Fiscal.

B)Asuntos de Tesorería.

a)Recaudación de ingresos federales.

- b) Pago y erogaciones presupuestales.
- c) Contabilidad general de la Federación.
- d) Glosa de ingresos y egresos federales.
- e) Responsabilidad en favor y en contra de la Federación.
- f) Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

C) Asuntos de Crédito, Fianzas y Moneda.

- a) Formulación de proyectos e iniciativas de ley sobre Crédito, Bancos, Deuda Pública, Seguros, Fianzas, Moneda y Pensiones Civiles.
- b) Inspección y vigilancia de instituciones de Crédito, Seguros y Fianzas.
- c) Relaciones con el Banco de México, S.A.
- d) Administración de Casas de Moneda y Ensaye.

En su artículo 2o., declaraba suprimido el Departamento de Contraloría y en consecuencia derogado el artículo 13 de la Ley de 25 de diciembre de 1917.

Con esta reforma, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se situó en primer plano, respecto de las demás dependencias del Poder Ejecutivo, dando lugar a un sistema de control unitario, estando vigente así desde 1932 hasta 1943. Dentro de este período, dicha Secretaría, con la facultad de captación de ingresos y formulación de los proyectos de presupuesto de egresos, tenía a su cargo el registro de presupuesto respectivo, a fin de vigilar su ejecución y comprobar que las erogaciones se realizaran con el propio presupuesto. De tal forma que para la autorización de actos y

contratos de los que resultaran derechos u obligaciones para el Gobierno Federal, la Secretaría debía certificar previamente a la celebración de los contratos referidos, que en el presupuesto de egresos existía partida destinada precisamente al objeto que perseguía y que el saldo de dicha partida era suficiente para cubrir los compromisos por contraerse, así como vigilar que se satisficieran todos los requisitos legales y establecido en los contratos el interés fiscal respectivo. Esta función estuvo a cargo de la Tesorería de la Federación durante 1933 y la Dirección General de Egresos en 1934, y a partir de 1935 de la Contaduría de la Federación. Con respecto a las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, radicaba en la obligación a cargo de la Secretaría, no sólo la de formar y rendir la cuenta pública anual, sino también de entregar a la Contaduría Mayor los libros de contabilidad, la documentación justificatoria y comprobatoria y un tanto de los estados que resumieran dicha cuenta, a fin de que revisada ésta última, se extendiera el finiquito general correspondiente. En materia de Deuda Pública, la intervención de la Secretaría tenía por objeto emitir los títulos que autorizarán las leyes, efectuar sorteos de los mismos; recibir los que fueran amortizados y cuidar de que se cancelaran en forma debida; calificar su autenticidad; efectuar su reposición o sustitución; conservar en depósito aquéllos que se expidieran por

instituciones de crédito; dar instrucciones al Banco de México, para llevar a cabo el servicio de la deuda pública interior o exterior, etc.

Los órganos de control básicos, en este período eran: la Tesorería de la Federación y la Contaduría de la Federación, expidiendo sus leyes orgánicas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1932 y 10. de enero de 1935, respectivamente. La primera de ellas estaba constituida por 4 títulos y transtorios, el primer título contenía dos capítulos denominados organización y generalidades y disposiciones generales; el segundo título denominado recaudación y concentración de ingresos, se conformaba de 7 capítulos llamados: recaudación, procedimiento de ejecución, derecho de oposición, requerimiento de pago, embargos, remates y concentración de ingresos; el título tercero nombrado egresos y pagos, tenía 2 capítulos llamados: autorización de egresos y pagos, y el título cuarto de contabilidad y glosa, estaba compuesto de 4 capítulos, el primero de ellos: rendición y glosa de las cuentas, contabilidad del erario y de la Hacienda Pública, rendición de la cuenta pública, y, responsabilidades. Esta ley englobaba en 168 artículos y 5 transitorios. La segunda ley, se encontraba constituida en orden sucesivo por: disposiciones preliminares, capítulo primero, competencia de

la Contaduría de la Federación, capítulo segundo, contabilidad de las oficinas y agentes de la Federación con manejo de fondos, valores o bienes, capítulo tercero glosa de cuentas, capítulo cuarto, contabilidad de la Federación, capítulo quinto, constitución y registro de responsabilidades, capítulo sexto, formación y rendición de la Cuenta Pública, capítulo séptimo, información a la Secretaría de Hacienda, y por último capítulo octavo, disposiciones generales, en un total de 79 artículos más 2 transitorios.

Asimismo, en el Diario Oficial de la Federación de 6 de abril de 1934, la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, en su artículo 4o. se estatuyeron los asuntos que despacharía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que son:

- I.- Impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.
- II.- Presupuestos.
- III.- Bienes Nacionales y nacionalizados.
- IV.- Inspección y Policía fiscales.
- V.- Autorización de actos y contratos de los que resulten derechos u obligaciones para el Gobierno Federal.
- VI.- Contabilidad General de la Federación.
- VII.- Glosa de egresos e ingresos federales.
- VIII.- Medidas Administrativas sobre responsabilidades en

contra y a favor de la Federación.

- IX.- Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.
- X.- Crédito Público.
- XI.- Deuda Pública.
- XII.- Moneda, Casas de Moneda y Ensaye.
- XIII.- Instituciones de Crédito, Seguros y Fianzas.
- XIV.- Crédito Agrícola.
- XV.- Banco de México y
- XVI.- Pensiones Civiles, de acuerdo con la Ley de la materia"

En el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1935, el despacho de los asuntos asignados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público varían en lo que respecta a las fracciones:

- "II Presupuestos Federales.
- III Bienes nacionales y nacionalizados federales
- VII Glosa preventiva de egresos e ingresos federales.
- XIV Crédito Ejidal y Agrícola, Forestal y de Caza y Pesca."

Posteriormente el 13 de febrero de 1937, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. (de la cual hablaremos en el capítulo IV).

El 30 de diciembre de 1939, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado sufre una transformación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, en la que en lo relativo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, únicamente suprimió la fracción XIV, denominada Crédito Ejidal y Agrícola Forestal y de Caza y Pesca.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946, marcó el fin de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como órgano único de control, y el inicio de una dispersión del mismo, en virtud de que, el desarrollo económico y social que el país había alcanzado en los últimos años anteriores a 1946, dió lugar a una multiplicidad y complejidad de las funciones asignadas a las dependencias del Ejecutivo Federal, pues reclamaba la introducción de modificaciones en la organización de éste último, a fin de encontrarse en aptitud de desempeñar con mayor eficacia sus atribuciones. Con tal propósito y a manera de respuesta a dicha necesidad, el Presidente Miguel Alemán envió al CONGRESO DE LA UNION una iniciativa, proponiendo una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la cual fue aprobada sin discusión en ambas Cámaras, la de Diputados y Senadores, en dicha Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946, publicada en el Diario

Oficial de la Federación de 21 del mismo mes y año. (27) El Presidente de la República, encomendó en el artículo 5o., a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el despacho de los asuntos relacionados con la política fiscal, de crédito público, monetaria y en general, todos aquellos que afecten al Patrimonio de la Federación. Igualmente, serán de su competencia los asuntos referentes a la Hacienda Pública del Distrito Federal. De tal suerte que se ve disminuída en sus facultades toda vez que se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a la que en el artículo 15 de la Ley apuntada se le encomiendan el despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales y la vigilancia de las obras públicas y adquisiciones entre otras. En estas circunstancias, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 2 de enero de 1947, se publica el reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, correspondiendo en el artículo 3o. a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

"I.- Cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de la Ley de Ingresos de la Federación y de las demás leyes fiscales relativas.

27.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.-La Contraloría y el Control Interno en México.-Op. Cit. p. 346

- II.- Cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal en los términos de la Ley de Ingresos y de las demás leyes fiscales relativas del propio Distrito.
- III.- Formular y vigilar el ejercicio de los presupuestos federales y del Distrito Federal en los términos de las leyes respectivas.
- IV.- Dirigir los servicios de inspección y Policía Fiscal de la Federación y del Distrito Federal, con excepción de los servicios de inspección que correspondan a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.
- V.- Llevar la contabilidad de la Federación y del Distrito Federal.
- VI.- Hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos federales y del Departamento del Distrito Federal.
- VII.- Mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.
- VIII.- Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten la Hacienda Pública Federal y la local del Distrito Federal.
- IX.- Manejar la Deuda Pública de la Federación y del Distrito Federal.
- X.- Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público.

- XI.- Dirigir la política monetaria.
- XII.- Administrar las casas de moneda y ensaye.
- XIII.-Ejercer todas las atribuciones que le señalen las leyes respectivas en materia de crédito, seguros y fianzas, así como la Ley Orgánica del Banco de México.
- XIV.- Ejercer las atribuciones que le señalan las leyes relativas a pensiones civiles y militares.
- XV.- Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal.
- XVI.- Justicia Fiscal de la Federación y del Distrito Federal."

Además de lo anterior, cabe señalar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, continuó teniendo a su cargo a la Tesorería de la Federación y a la Contaduría de la Federación ésta última era el órgano encargado de mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, la de llevar la contabilidad de la Federación y del Distrito Federal; de la Glosa Preventiva de Ingresos y Egresos, esto es, revisar, depurar, y liquidar las cuentas rendidas, verificando la legalidad de los cobros y erogaciones, así como exigir las medidas administrativas correspondientes a las responsabilidades en que incurrieran los Funcionarios Públicos. Asimismo, la Secretaría en comento, tuvo a su cargo la formulación y

vigilancia de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, toda vez que las dependencias del Ejecutivo debían remitirle a aquélla, junto con los proyectos preliminares del presupuesto, sus programas de distribución de gastos, indicando el destino de los mismos, las fechas y períodos en que harían usos de ellos. Dichos programas eran revisados por la Dirección General de Egresos y su aprobación daba lugar a que se tomaran en consideración para las autorizaciones presupuestales y que la Tesorería sujetara a ellos sus provisiones de fondos. Por tanto, la vigilancia del presupuesto, ejercido por la misma dirección, era sólo mediante la revisión de documentos plenamente justificados y comprobados, pues en caso contrario, eran devueltos a la dependencia de origen con la causa que motivo la desautorización. (28)

En cuanto a las responsabilidades, cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufriera el Fisco por actos y omisiones que entrañaran dolo, culpa o negligencia, o bien, el solo incumplimiento de alguna obligación relacionada con la actuación de los funcionarios, empleados o agentes de la Federación, ya sea cual fuere su forma de participación, directa, subsidiaria o solidaria, se aplicaba como medida administrativa, y de sanción, la consistente en la

28.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.-Op. Cit.- p. 347

indemnización al fisco por los daños y perjuicios que se le ocasionaran, independientemente de las penales procedentes, situación que competía a la Contaduría de la Federación, ya que, si los responsables de las irregularidades no hacían caso de ello, el órgano mencionado, lo comunicaba a la Tesorería, a fin de que hiciera efectivas las sanciones por medio del procedimiento administrativo de ejecución. (29)

A partir de 1947, se presentó una perspectiva en relación a una extensa gama de organismos distintos en cuanto a su importancia, fines, ámbitos de actuación, funciones y en lo concerniente a su naturaleza jurídica, todos ellos formaban parte del Sector Paraestatal, mismos que se fueron creando por las necesidades de cambio que fue sufriendo el país, con base en el nuevo sistema de organización social, mixto en lo económico y plural en lo político, que otorgó la Constitución de 1917, dando lugar así a que el Estado asentara su participación en los renglones social y económico, para transformarse así mismo de vigilante y administrador de los servicios públicos tradicionales a factor protagónico de la evolución postrevolucionaria, y consecuentemente, transformar a la sociedad, atendiendo a ciertos valores políticos fundamentales. De tal forma que, en la etapa de 1947 a 1958, las entidades paraestatales,

29.-CFR.-Ibidem, p. 348

adquirieron carta de naturalización en la administración pública, como productoras de bienes y prestadoras de servicios. Asociada la actividad de dichas entidades a la rectoría económica del Estado, su participación en el ejercicio de esta facultad, sirvió para asegurar: el suministro de insumos básicos, la disponibilidad de energéticos, la redistribución del ingreso, la creación de infraestructura, la generación de fuentes de empleo, el combate de los fenómenos de monopolio y oligopolio de los grupos privados, el apoyo a segmentos estratégicos de la economía, la incursión en proyectos de inversiones y que los particulares no podían continuar operando la competencia en los mercados nacional e internacional y sobre todo, el fortalecimiento de la independencia y soberanía nacionales. (30)

De tal forma, que las entidades paraestatales, posibilitaron en un principio la reconstrucción del país y con posterioridad el crecimiento económico del mismo, debido a su participación directa en los recursos básicos y estratégicos, así como en cuanto al apoyo en la actividad económica y en la prestación de servicios sociales. Al verse incrementada y diversificada la administración paraestatal, se vió la necesidad de crear una ley que controlara a dichos

30.-CFR.-García Ramírez Sergio.-Panorama sobre la Empresa Pública en México.-Anuario VII, Editorial UNAM, Edición 1981, p. 268-

organismos, exponiendo para ello como motivos fundamentales que, eran instituciones de interés nacional y auxiliares del poder público, obligadas a colaborar eficazmente entre sí y con el Gobierno Federal en la realización de la política financiera, teniendo como objetivo de dichas entidades, el interés de la colectividad. La importancia de éstas era en cuanto a conductos a través de los cuales la administración pública llevaba a cabo considerables inversiones a fin de poder recibir cuantiosos ingresos. Así pues, el proyecto de Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, fué aprobado sin discusión por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, dando lugar a su promulgación el día 30 de diciembre de 1947, en ella, se definió lo que habría de entenderse por organismos descentralizados y empresas de participación estatal; se precisaron los órganos competentes para crearlos; se establecieron los órganos de control y vigilancia, al igual que sus facultades; y se fijaron los mecanismos para el ejercicio de sus actividades fiscalizadoras. (31)

Si bien esta Ley estructuró un modelo centralizado de vigilancia y control, sustentándolo fundamentalmente en la

31.-CFR.- Cámara de Senadores.- Diario de los Debates XL Legislatura, 1947, expediente 544, 2a. Sección, Libro 172, p. 27

competencia asignanda a la Secretaría de Hacienda, reservó, no obstante, ciertas facultades a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en los renglones de obras públicas, adquisiciones y bienes nacionales que correspondieran a las entidades paraestatales.

Más tarde, en acatamiento a la prescripción de la Ley para el Control y con objeto de que asumiera las funciones de control, vigilancia y coordinación de los organismos y empresas referidos en la propia Ley, el Presidente Miguel Alemán estableció una Comisión Nacional de Inversiones como organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante decreto de 27 de enero de 1948, conforme al cual 72 organismos y empresas estaban sujetos a las disposiciones de la referida Ley, y por tanto a la citada comisión. (32) Para 1949, se derogó el decreto que le dió vida, el fracaso de ésta, se atribuyó principalmente a la carencia de suficiente autoridad y apoyo para llevar adelante sus funciones, así como en los fuertes problemas de coordinación intersectorial que enfrentaba la Secretaría de Hacienda, en participar con la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Por tanto el control continuó a cargo de las mencionadas dependencias. En 1953, por acuerdo

32.-CFR.- Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 1948. p. 17

del 20 de julio de ese mismo año, se creó el Comité de Inversiones como oficina dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de reunir la información necesaria para elaborar un programa debidamente jeraquizado y coordinado de inversiones públicas para el sexenio 1953-1958, sin embargo, éste sólo tuvo vigencia un año, siendo diversas sin certeza las causas de su desaparición. A dicho organismo, le sustituyó la Comisión de Inversiones creada por acuerdo de fecha 7 de septiembre de 1954, y como organismo dependiente directo del Ejecutivo Federal, el que más tarde por su buen comstido se convertiría en Secretaría de la Presidencia. (33)

Hacia el año de 1958, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una vez más vió reducidas sus atribuciones, en virtud de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre del año antes indicado y publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 del mismo mes y año, pues en dicha Ley, la Secretaría de Bienes Nacionales se trasformó en Secretaría del Patrimonio Nacional, y creó la Secretaría de la Presidencia de tal manera que la dependencia Hacendaria de acuerdo con el artículo 60. de la citada ley, conservó el despacho de los siguientes asuntos:

33.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.-Op.Cit.-pp.380 a 390.

- I.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal;
- II.- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;
- III.- Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes;
- IV.- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la Policía Fiscal de la Federación;
- V.- Proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer la glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal;
- VI.- Formular los proyectos de presupuestos generales de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- VII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiere el control y la vigilancia del ejercicio de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las leyes respectivas;
- VIII.- Llevar la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda;
- IX.- Autorizar los actos y contratos de los que resulten

derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal con la intervención de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, en los casos previstos por esta misma ley;

- X.- Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal;
- XI.- Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público;
- XII.- Manejar la Deuda Pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- XIII.- Dirigir la política monetaria y crediticia;
- XIV.- Administrar las Casas de Moneda y Ensaye;
- XV.- Ejercer las atribuciones que le señalan las leyes de pensiones civiles y militares; de instituciones nacionales y privadas de Crédito, Seguros, Fianzas y Bancos;
- XVI.- Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- XVII.- Intervenir en la representación del interés de la Federación y del Departamento del Distrito Federal en controversias fiscales;
- XVIII.- Los demás que le atribuyen expresamente las leyes y

reglamentos."(34)

Esta nueva Secretaría de la Presidencia, fué concebida como un órgano de planeación, coordinación y vigilancia, quedando bajo su responsabilidad la programación de inversiones, (encomendada hasta entonces a la comisión antes citada) y las atribuciones que en materia de mejoramiento administrativo venía realizando la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Asimismo, asumió labores a cargo de la Secretaría Particular del Presidente de la República, y con base en el decreto de 13 de marzo de 1959, quedó a su cargo el control administrativo de las entidades de la administración paraestatal, con excepción de las instituciones de crédito, seguros y organismos auxiliares de crédito, creándose para ello una Junta de Gobierno, la cual no funcionó, por lo que hasta 1965 se creó la Comisión de Administración Pública, establecida por la Secretaría en estudio, la que con fundamento en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, le otorgaba la facultad para estudiar las modificaciones que a la administración pública debían hacerse; encomendándosele en análisis y determinación de las reformas administrativas que se requerían para el

34.-Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1958, p. 9

cumplimiento del Plan de Desarrollo que se intentaba elaborar en el Sexenio 1964-1970. (35)

De tal forma que la Dependencia Hacendaria conservó las atribuciones para proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer la glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal; controlar y vigilar el ejercicio presupuestal; llevar la contabilidad de la Federación y del Distrito Federal; mantener las relaciones con al Contaduría Mayor de Hacienda; autorizar los actos y contratos de los que resultarán derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento citado; y en combinación con las Secretarías de la Presidencia y de Patrimonio Nacional, dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades; intervención en todas las operaciones en que se hiciera uso del crédito público; manejar la deuda pública; y por último ejercer las facultades que le señalaran las leyes de pensiones civiles y militares, así como las de instituciones nacionales y privadas de crédito, seguros, fianzas y banco. Dicha Secretaría conservó la facultad de preparar y manejar los presupuestos de egresos y el control y vigilancia sobre los organismos descentralizados y las empresas de participación

35.-CFR.-Carrillo Castro Alejandro y García Ramírez Sergio.-
Las Empresas Públicas en México.-Grupo Editorial Miguel
Ángel Porrúa.-México 1981.-pp. 70 a 75.

estatal. Sin embargo, en el año de 1965, en virtud del desenvolvimiento y crecimiento de los entes paraestatales, se crea la segunda "Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", expedida el 27 de diciembre de 1965, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1966, la que otorga más facultades a la Secretaría de Patrimonio Nacional, en coordinación con las dependencias de la Presidencia y la Hacendaria, de tal suerte que quedó integrado el sistema triangular de control llamado "El TRIANGULO DE LA EFICIENCIA".

Para el año de 1970, con fecha 29 de diciembre de ese año, se promulga la tercera "Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1970, por la cual las 3 dependencias en comento conservaron la misma distribución de facultades, en cuanto al control de las inversiones, control del presupuesto y de la vigilancia y control de las operaciones, de dichos entes paraestatales, esta ley se encontró vigente hasta el 14 de mayo de 1986, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la "Ley Federal de las Entidades Paraestatales". (36)

36.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.-La Contraloría y el Control Interno en México.-Op. Cit.-pp. 392 a 412.

El 29 de diciembre de 1976, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la misma que en su artículo primero transitorio señala: "Se abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados del 23 de diciembre de 1958, y se derogan las demás disposiciones legales que se opongan a lo establecido en la presente Ley."

Con base en esta nueva ley, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le otorgan las siguientes facultades de acuerdo a lo establecido en el artículo 31, que a la letra dice:

"Artículo 31.-A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.-Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal;

II.-Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;

III.-Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las Leyes fiscales correspondientes;

IV.-Determinar los criterios y montos globales

de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación, y, con la excepción de lo previsto en la fracción VI del artículo 34, resolver en los casos concretos su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados. Para ello escuchará a las dependencias responsables de los sectores correspondientes;

V.-Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación;

VI.-Proyectar y calcular los ingresos tanto de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal;

VII.-Mantener al corriente el avalúo de los bienes muebles nacionales, y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo; así como compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes muebles que deban llevar otras dependencias;

VIII.-Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

IX.-Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público;

X.-Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

XI.-Dirigir la política monetaria y crediticia;

XII.-Administrar las casas de moneda y ensaye;

XIII.-Ejercer las atribuciones que le señalan las leyes de Instituciones de Crédito, seguros y Fianzas;

XIV.-Intervenir en la representación del interés de la Federación y del Departamento del Distrito Federal en controversias fiscales; y

XV.-Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos." (37)

Esta nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, viene a implantar la reforma de fondo de la estructura de la Administración Pública Federal, creando con ella la Secretaría de Programación y Presupuesto, que sustituye a la Secretaría de la Presidencia, y con ello se implantan también como mecanismo de control la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública, ambas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976. La creación de esta Secretaría de Programación y Presupuestos tiene por objeto ser un órgano central normativo de los sistemas de planeación y de control integral, a través de la cual el Ejecutivo Federal habría de elaborar sus planes nacionales de desarrollo económico y social, así como programar su financiamiento y evaluar los resultados de su gestión.

37.-Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976.-p. 6.

Cabe hacer notar que a partir de este momento se da inicio a la auditoría interna en forma general por dependencia, esto es, se intenta la uniformidad de la auditoría por dependencias, no por cada una de las direcciones de una Secretaría, sino en forma general, toda su estructura.

Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, mediante Decreto de 29 de diciembre de 1982, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se vió afectada en sus atribuciones, quitándole los asuntos referentes a llevar la Contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal; dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y al Departamento del Distrito Federal, pasando éstas, a ser facultades de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por la Ley Orgánica de 1976, estuvieron vigentes hasta el Decreto de Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1982, cambiando únicamente

en las fracciones IV, VI, VII, IX, XIII, XIV y XV, del artículo 31 de dicha Ley, para quedar como sigue:

"IV.-Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación, y evaluar sus resultados conforme a sus objetivos. Para ello escuchará a las dependencias responsables de los sectores correspondientes;

VI.-Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades de la Administración Pública Federal, considerando las necesidades del Gasto Público Federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal;

VII.-Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito;

IX.-Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público;

XIII.-Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares de crédito;

XIV.-Representar el interés de la Federación en controversias fiscales y coordinar en esta materia la representación del Departamento del Distrito Federal;

XV.-Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien las bases para fijarlos, escuchando a las Secretarías de Programación y Presupuesto

y de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda."

Más tarde en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1983, se amplió la fracción IV y se redujo la fracción XIV, para quedar como siguen:

"IV.-Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación y evaluar sus resultados conforme a sus objetivos, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes; administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra Secretaría; así como comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios, a fin de ejercer las facultades fiscales que le confieran las leyes cuando los particulares se beneficien sin derecho de un subsidio o estímulo fiscal;

XIV.-Representar el interés de la Federación en controversias fiscales."

Por último, en el Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero de 1992, se publica el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que establece en su artículo único, lo que a la letra se señala:

"Se deroga el artículo 32, se reordena el artículo 32 bis para ser artículo 32 y se reforman los artículos 26, 31, 32 bis fracciones VII y IX; 34 fracción XXVI; 38 fracción XI; 40 fracción XV; 42 fracción XVII; 47

segundo párrafo y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal..."

Luego entonces, se debe entender que al derogarse el artículo 32, se suprime con ello la Secretaría de Programación y Presupuesto, y de conformidad con lo establecido en el artículo quinto transitorio, las atribuciones de la citada Secretaría pasan a formar parte de las responsabilidades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en otras palabras las atribuciones que en las leyes y en reglamentos se hayan otorgado a la Secretaría de Programación y Presupuesto, se tendrán por conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consecuentemente, el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de febrero de 1992, otorga a la última Secretaría citada las atribuciones que se verán en el siguiente punto, con las cuales retoma la mayor parte de las funciones de control.

8.2 ATRIBUCIONES

El artículo 31 de la Ley de Administración Pública Federal, encomienda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el despacho de los siguientes asuntos:

Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;
- III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- IV.- Dirigir la política monetaria y crediticia;
- V.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- VI.- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
- VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;
- VIII.- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares del crédito;
- IX.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra Secretaría;

- X.- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda;
- XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- XII.- Dirigir los servicios aduanales y de inspección a la policía fiscal de la Federación;
- XIII.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;
- XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;
- XV.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;
- XVI.- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- XVII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuesto de egresos;
- XVIII.- Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;
- XIX.- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la

administración pública federal;

- XX.- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;
- XXI.- Establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal, obras públicas y adquisiciones de bienes muebles de la administración pública federal;
- XXII.- Dictaminar las modificaciones a la estructura orgánica básica de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- XXIII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación; y
- XXIV.- Proyectar la planeación regional y coordinar las acciones que al efecto convengan al Ejecutivo Federal; y
- XXV.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."(38)

B.3 M A R C O L E G A L

A continuación veremos las disposiciones legales relacionadas en materia de control, y que encuadran jurídicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y son las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

38.- Decreto que deroga, reforma y reordena diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero de 1992.- pp. 2 y 3

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley Orgánica de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y su reglamento.
- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley de Obras Públicas y su reglamento.
- Ley sobre Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su reglamento.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Ley de Impuestos sobre la Renta.
- Ley de Impuesto al Valor Agregado.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Código Fiscal. (39)

C A P I T U L O I I I

C O N T R O L I N T E R N O

9. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

Conformar una Administración Pública eficaz y racional, a cargo de servidores públicos eficientes y honrados, es un compromiso que asumió desde su inicio, el régimen del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado y que, ha trascendido hasta el actual y permanecerá vigente en lo futuro, ya que es la línea que viene adoptando el Gobierno Federal con su "renovación moral" dentro de la reforma administrativa, para así cumplir debidamente con los objetivos del Estado, y en respuesta del Ejecutivo Federal a las demandas del pueblo mexicano, de poner en marcha un plan para la renovación moral de la sociedad, comenzando por un órgano rector, al exigir a los funcionarios públicos una conducta clara y honesta con la nación a la que sirven. Para ello, hubo necesidad de adecuar el marco jurídico que haga posible cumplir con el objetivo de renovación moral, así como de modernizar el ámbito administrativo que permitiera la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, la investigación de su presunta responsabilidad y en su caso, la aplicación de las sanciones que procedan. Para realizar lo anterior, el

Lic. Miguel de la Madrid (1982-1988), envió al Congreso de la Unión la correspondiente iniciativa para reformar los artículos Constitucionales inherentes a regular la responsabilidad de dichos servidores públicos y el ámbito administrativo respectivo. La iniciativa en comento, a grandes rasgos establecía: .."El estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social. Para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción no bastan leyes idóneas. Además, son necesarias una voluntad política firme y una administración eficaz. Las leyes vigentes han sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecen bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la conciencia nacional exige erradicar. Si la renovación moral de la sociedad que ordena el pueblo de México ha de cumplirse, hay que empezar renovando las leyes e instituciones que tutelan la realización de nuestros valores nacionales. Esta iniciativa de reformas y adiciones a nuestra Constitución Política conjuntamente con las leyes secundarias ... son el primer paso para que la renovación moral se haga gobierno, y la sociedad pueda apoyarse en él, a fin de que la

corrupción no derrote sus derechos. La iniciativa propone avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos, las bases constitucionales vigentes son insuficientes para garantizar que los empleos, cargos o comisiones en el Servicio Público subordinen el interés particular a los intereses colectivos superiores de la sociedad. Hay que establecer las normas que obliguen con efectividad al servidor público con la sociedad para que sus obligaciones no se disuelvan y para que el comportamiento honrado prevalezca... iniciativas para reformar y adicionar las responsabilidades constitucionales de los servidores públicos a fin de establecer en la esencia de nuestro sistema jurídico las bases para que la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficiencia no prevalezcan, no corrompan los valores superiores que debe tutelar el servidor público". (1)

En consecuencia propuso reformar los artículos 22, 73 fracción VI, base 4ta. 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127 y 134 constitucionales, para en ellos establecer las bases que prevengan y sancionen con efectividad la corrupción y las responsabilidades de los servidores públicos, bajo los principios de

1.-Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.-Legislatura LII Colección documentos.-México 1984.-pp.5,6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13.

HONRADEZ, HONESTIDAD, EFICACIA, EFICIENCIA, IMPARCIALIDAD, ECONOMIA, LEGALIDAD Y LEALTAD, con los cuales se debe servir al pueblo. Por tales principios y finalidad el Congreso de la Unión, aprueba la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución, dando lugar, el Ejecutivo, a la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1982.

No suficiente con lo anterior, era necesario como consecuencia, reformar la ley particular que regulara estos preceptos constitucionales, a tal efecto, el mismo Presidente señalado, presentó al propio H. Congreso de la Unión la iniciativa de decreto que modificara la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que en su exposición de motivos a grandes rasgos expresara:

"En cumplimiento del mandato que me ha sido conferido por la Nación y en respuesta a las demandas recogidas en el marco de Consulta Popular que se sintetizan en la necesidad de reafirmar nuestro nacionalismo considero indispensable planear de manera democrática todos los aspectos de la vida nacional, con especial énfasis en su descentralización, que nos permita alcanzar un desarrollo integral y lograr una sociedad igualitaria y moralmente renovada, exigencia inaplazable del pueblo de México. El proceso de reestructura-

ción de la Administración Pública Federal que propongo, pretende que ésta actúe con eficacia y agilidad; aprovechar lo mucho que se ha logrado, rectificar lo que no ha funcionado y hacer las innovaciones indispensables. El aparato público se conducirá conforme a la previsión, al orden y a la más estricta responsabilidad de los funcionarios públicos. Asimismo, en la revisión de las atribuciones que se propone modificar, se busca que desde su expresión se atienda a los criterios de política sustantiva que esta Administración imprimirá a su gestión. Por ello, he presentado ante esa H. Cámara diversas iniciativas de reformas constitucionales que tienden a incrementar la participación de los estados y municipios en las decisiones nacionales, a precisar la rectoría del Estado en la atención de los problemas económicos del país, asentar las bases con las que éste controlará las actividades de dependencias y entidades, y a definir en el ámbito de la Administración Pública, las normas de su renovación moral. Definidas las prioridades del programa de gobierno a mi cargo y conciente de que la Administración es el medio orgánico que tiene el Estado para cumplir los fines políticamente deseables, presento en esta iniciativa las bases para que sea factible la modernización y el ajuste de la misma, redefiniendo las responsabilidades de las dependencias que la integran y fijando nuevas competencias, lo que permitirá hacer frente, con capacidad y decisión a la

problemática del país y atender los requerimientos ciudadanos oportunamente expresados. Así, la renovación moral de la sociedad, demanda reiterada del pueblo de México que he recogido como un compromiso de mi gobierno, se traduce inicialmente en el ámbito de la Administración Pública en dos medidas fundamentales que pongo a consideración de esa H. Cámara: la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el establecimiento de las bases para el desarrollo del servicio público de carrera. No se pretende que estas medidas sean la solución total y definitiva a las necesidades que en esta materia demanda la Administración Pública, pero sí en cambio, una base para una estructura moderna de control que requiere de un período de maduración, concientización y profesionalismo de los servidores públicos y la revisión constante de los procedimientos y prácticas de control. Las reformas propuestas a la Ley Orgánica implican cambios estructurales que darán origen a órganos, instrumentos y procedimientos, cuya operación demanda personal eficiente y honesto, con un alto sentido de responsabilidad y solidario con los programas del Plan de Gobierno. Para armonizar el sistema de control de la Administración Pública Federal, se requiere integrar en una Secretaría de Estado, como se propone en el artículo 32 Bis, facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta

la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, y sancionar, o en su caso, denunciar las irregularidades ante el Ministerio Público. Es importante resaltar que la creación de la Secretaría de 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 Contraloría General de la Federación, será precisamente 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 competencia a la Secretaría de Contraloría General de la Federación, provienen básicamente de las facultades y experiencias que en materia de vigilancia en el manejo de fondos y valores de la Federación y de Fiscalización del gasto público federal, tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta integración incluye los recursos humanos, financieros y materiales existentes, por lo que su creación no implica recargar el aparato burocrático. La circunstancia de que a través de la Secretaría de Contraloría General de la Federación se logre ensamblar al conjunto de acciones que en

materia de control realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las coordinaciones se conviertan en las orientadoras de los servicios de fiscalización interna que se han institucionalizado en cada dependencia y entidad, según lo dispuesto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. En consecuencia, se pretende dar transparencia al ejercicio de las responsabilidades que en cada dependencia, entidad, órgano y unidad administrativa tienen los funcionarios y empleados con respecto a la aplicación eficiente del gasto público, del manejo de los presupuestos de egresos, y de la administración y custodia de los ingresos, bienes, fondos y valores federales. Por ello, la facultad de dictar las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Federal, al conferirse, conforme a un esquema unitario de control, a la Secretaría de Contraloría General de la Federación, ubica en ésta la facultad para fincar las responsabilidades correspondientes. El esquema sectorial, criterio integrador de la organización de la Administración Pública Federal, del cual son parte fundamental las dependencias de orientación y apoyo global, se refuerza con la adición de la Secretaría de Contraloría General de la Federación como globalizadora en materia de

control. Un país que aspira a instaurar una sociedad igualitaria no puede tolerar el desorden, la descoordinación, la improvisación y mucho menos, la desviación de recursos del patrimonio nacional; por el contrario, debe modernizar su aparato administrativo atendiendo a los fines políticos de la sociedad, para hacerlo más apto y evitar que los ajustes administrativos obedezcan sólo a un prurito eficientista. Si bien es cierto, que la sola voluntad política expresada en un mandato legal no significa que la Administración se vuelva más eficaz, también lo es que en un estado de derecho tal decisión es el inicio de un proceso de transformación política, económica y social, de cuya responsabilidad la Nación entera participa". (2)

Llevados a cabo los debates respectivos en la Cámara correspondiente, es aprobado el Decreto, reformando los artículos 6, 7, 8, 9, 22, 25, 26, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 41, 43, 48, 50, 51, 52 y 27 reformándose las fracciones III, IX, XX, XXV, XXVI, XXVII, XXIX; recorriéndose en su orden la XXX para ser el XXXII; y, se adicionan las fracciones XXX y XXXI; se reforman la fracción I del artículo 28; se reforman las fracciones XI y XXIX del artículo 38; se

2.-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.-Poder Ejecutivo Federal.-Secretaría de Programación y Presupuesto.-Dirección General de Comunicación Social.-Talleres de Offset e Impresos, S.A.- México 1983.-pp. 11, 12, 13, 14 y 20.

reforman las fracciones I, II, VII y XXI; se deroga la fracción VI, se recorre en su orden la fracción XXII, para pasar a ser XXIII, y se adiciona la fracción XXII, al artículo 39 de la Ley Orgánica y se adicionan los artículos 32 bis, 55 y 56, todos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismos que se publicaron a través de Decreto en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1982.

Con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, lo que es de suma importancia, en virtud de la gran variedad de actividades que realiza el Poder Ejecutivo a través de las diferentes Secretarías de Estado, del Departamento del Distrito Federal y de los organismos descentralizados que conforman la Administración que rige dicha Ley Orgánica, y dados los abusos y delitos en que incurren los servidores públicos, representantes del Gobierno Federal en el desarrollo de sus atribuciones, es necesaria la función de control, ya que debido a la amplia gama de facultades tendientes a apoyar la realización de las importantes y trascendentes funciones del gobierno, no es posible que el Ejecutivo pueda actuar sin control alguno, pues la actividad administrativa debe desenvolverse en todos

los casos, con subordinación y apego irrestricto a las leyes, a fin de cumplir y lograr los objetivos del Estado, porque en caso contrario, es decir, realizar las actividades a su libre albedrío, equivaldría a convertirse en un órgano incontrolable, situación que repercute contrariamente a la Teoría de la División de Poderes y al régimen de un Estado democrático "como lo es el caso de México". De tal forma, que el Ejecutivo tiene la obligación de ajustarse a las leyes y actuar bajo la legitimación que le brinda el Poder Legislativo, poder que lo limita y pone freno con base en los artículos 14, 16, 84, 85, 86, 87, 88, 89, fracciones VIII, X, XVI, XVII, XVIII y 93 constitucionales. Así, la realidad de nuestra vida jurídica, sería más clara y transparente, al pretender dar vitalidad y fuerza al propósito de renovación moral de la sociedad y la modernización en la Administración Pública Federal, y con ello, responder al compromiso adquirido con el pueblo mexicano, el que respiraría con mayor tranquilidad.

La Secretaría de la Contraloría, tiene pues como principal objetivo el de promover la renovación moral que consiste, por encima de cualquier otra consideración, en el efectivo cumplimiento de lo que ordenan las leyes. También, persigue la sistematización de las diversas facultades de control y evaluación, esto es, la integración, el fortalecimiento y

consolidación de las acciones de control, fiscalización y evaluación en la Administración Pública Federal, a través de la creación de diversos instrumentos de control que le permitan verificar la eficiencia y honestidad en el manejo de los recursos, el manejo de los sistemas y procedimientos operativos, la actualización de los sistemas de información oportunos para la adecuada toma de decisiones, a fin de obtener los mejores y más exactos resultados posibles.

9.1 ANTECEDENTES

Podemos considerar que el antecedente de esta Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se remonta al Departamento de Contraloría (visto en la parte final del capítulo I), previsto en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 25 de diciembre de 1917, publicado en el Diario Oficial del día 31 del mismo mes y año. (3)

Este Departamento de Contraloría, adscrito directamente al titular del Ejecutivo Federal, surge como mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado. Con su estableci-

3.-CFR.-Acosta Romero Miguel.-Teoría General del Derecho Administrativo.-Op. Cit.-p. 101.

miento, se logra el ideal de un órgano dotado de la suficiente autoridad e independencia, para vigilar, fiscalizar, controlar y evaluar las acciones del ámbito administrativo, ya que su función de control sobre la situación de la administración pública, comprendía no sólo la legalidad en el manejo de fondos del Erario, sino también la evaluación del rendimiento gubernamental, además de la realización de estudios sobre la organización, procedimientos y gastos de las Secretarías, Departamentos y demás oficinas del gobierno, con el objeto de obtener mayor economía en el gasto público y eficacia en la prestación de servicios.(4) Sin embargo, por reorganización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para ejercer íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes a su carácter propio de administradora del patrimonio de la Federación, tanto respecto al manejo de fondos en sus diversas modalidades, como en cuanto a la fiscalización preventiva, por considerar que había diversos errores en el Departamento de Contraloría que afectaban seriamente la regularidad funcional de la Administración Pública, éste solo tuvo vigencia hasta el 27 de octubre de 1932, (5) fecha en la

4.-CFR.-Manual de Organización 1986.-Secretaría de la Contraloría General de la Federación.-Dirección General de Comunicación Social.-Talleres Gráficos de la Nación.-México 1986.-pp. 9 y 10.

5.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.-Op. Cit.-p. 281.

que en la Cámara de Diputados se dió lugar a la lectura de la iniciativa de Ley, por la que el Jefe del Ejecutivo proponía la reforma a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, en la que se expresaba que, las atribuciones del Departamento de Contraloría serían asumidas íntegramente por la Secretaría de Hacienda.

De tal forma que la Secretaría mencionada quedó como órgano único de control durante los 14 años siguientes, es decir, dentro del período de 1933-1947, (6). Dentro de este período con motivo de la separación de las funciones de contabilidad y glosa de las del manejo de los caudales públicos, en 1935 se crea la Contaduría de la Federación, como órgano encargado de la contabilidad pública, glosa y fincamiento de responsabilidades, subordinado a dicha Secretaría. Con el crecimiento alcanzado entre esos años, los sectores central y paraestatal, generaron la necesidad de contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control. A tal efecto, en 1947 se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa con el propósito de centralizar los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales; la celebración de contratos de obras de construcción que realizarán por cuenta del Gobierno Federal; la vigilancia de

6.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.-Op.Cit.-pp. 281 y 305.

la ejecución de los mismos, y la intervención de las adquisiciones de toda clase. Y, por lo que respecta al control de Sector Paraestatal se promulga la "Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", en la cual se establece que dichas instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y control Administrativo del Ejecutivo Federal. En 1958, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, crea la Secretaría de la Presidencia, transforma la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en Secretaría del Patrimonio Nacional y aumenta las facultades de la Secretaría de Hacienda, formando así una triangulación en materia de vigilancia, fiscalización y control, en la esfera de la administración pública. (7). A partir de 1976, en virtud de la inexistencia de uniformidad en las técnicas, procedimientos y operaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, respecto del control a través de su auditoría interna, se vió la necesidad de llevar a cabo un estudio profundo, para dar coherencia y uniformidad a la función de auditoría interna en el Gobierno Federal. A tal efecto y con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, dependencia a quien se asigna en términos generales la administración del gasto público, coordinación y

7.-Manual de Organización 1986.-Op. Cit.pp. 10 y 11

ejecución de la planeación, establecimiento y supervisión de la normatividad y el control del gasto público, funciones algunas, que hasta esta fecha venía realizando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (8)

Aún así, las funciones de control y vigilancia quedan distribuidas en diversas dependencias de la Administración Pública Federal, recayendo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el manejo de la Deuda Pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales; en la Secretaría de Programación y Presupuesto, el control, vigilancia y evaluación del ejercicio del Gasto Público Federal y de los presupuestos de los contratos de obra pública de la informática; y de las adquisiciones de toda clase; en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, la Administración y vigilancia de los bienes de propiedad originarios, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común; en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales. Por disposiciones posteriores, la

8.-CFR.-Adam Adam Alfredo y Becerril Lozada Guillermo.-
Op. Cit.-pp. 147 y 150.

competencia en materia de control se complementó a cargo de las Secretarías de Comercio; Programación y Presupuesto; y, Procuraduría General de la República; a las que se les atribuyeron las siguientes funciones: la intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles; la responsabilidad de control desde el punto de vista presupuestario; y el registro y control de las manifestaciones de los bienes del personal público federal; respectivamente. (9)

Vemos entonces, que en el Gobierno Federal se da una multiplicidad de instancias de fiscalización y control por lo cual la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ordena la obligatoriedad de crear órganos de auditoría interna que dependieran jerárquicamente del funcionario de más alto rango en la dependencia o entidad correspondiente. No obstante lo dispuesto por los ordenamientos y esfuerzos realizados entre 1977 y 1982, en este último año, se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el Sector Público, considerando necesario para ello, centralizar , en una sola dependencia todas aquellas

9.-CFR.-Manual de Organización General de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.-Diario Oficial de la Federación de 23 de enero de 1990.-pp. 21 y 22.

instancias en dicha materia. En respuesta a esta necesidad, el Lic. Miguel de la Madrid propone ante el Congreso de la Unión, un conjunto de propuestas legislativas en el que se incluyó el Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de fecha 23 de diciembre de 1982, mismo que al aprobarse, se publica en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de ese año, el cual entra en vigor a partir del 1o. de enero de 1983, dando lugar en su artículo 26 a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y, estableciendo sus funciones en el artículo 32 bis de dicha Ley. Con la creación de esta Secretaría se da inicio a una instancia promotora de la renovación moral en el seno de la Administración Pública Central y Paraestatal, integrando y armonizando en ella, las funciones de control y evaluación global de la gestión pública, anteriormente dispersas en diferentes dependencias.

Así la Secretaría de la Contraloría General de la Federación asumió atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y la entonces de Comercio de los Procuradurías General de la República y de Justicia del Distrito Federal, así como de las extintas Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y Asentamientos Humanos y Obras Públicas, entre otras.

De esta forma reestableció y fortaleció un mecanismo unitario, sistemático y global sobre las funciones de control del ejercicio de los recursos públicos; atención y resolución de quejas, denuncias e inconformidades; registro y análisis de la evolución de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos; sanciones administrativas; promoción de la eficiencia en la operación gubernamental; control y evaluación de la gestión pública y promoción de la modernización de la empresa pública.

Desde su creación, se emprendieron esfuerzos en diversos sentidos para consolidar su integración: diseñar y poner en marcha el sistema generalizado de control; establecer una estructura orgánica acorde a las necesidades de la nueva dependencia; adecuar el marco jurídico y normativo del sistema; incorporar el personal idóneo y capacitado para la función; establecer físicamente la Secretaría; conformar programas de trabajo ambiciosos pero realistas. Estas y otras necesidades se fueron enfrentando y superando. Posteriormente en su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1983, la Secretaría estableció una estructura funcional básica compuesta por un titular, dos Subsecretarías, la Coordinación General de Comisarías y Delegados de la Contraloría en el Sector Público, la Oficialía Mayor, la Contraloría Interna y doce

Direcciones Generales. Por otra parte, se suceden un conjunto de disposiciones legales que refuerzan el marco jurídico para su actuación, entre las que deben destacar los acuerdos sobre parentesco, sobre la declaración patrimonial de los servidores públicos y sobre empresas públicas, como las más importantes. Después como consecuencia de las auditorías a diversas dependencias y entidades se han detectado irregularidades en el uso de recursos puestos bajo la responsabilidad de algunos funcionarios deshonestos. Los resultados de estas acciones han sido puestas en manos del Ministerio Público y de la Opinión Pública. También se estructuró un cuerpo de Comisarios y Delegados que responden ampliamente en las expectativas planteadas para su función. Para 1984, había ya cumplido responsablemente, con el inicio de su actividad, la cual tenía como propósito dar cuenta exacta como resultado de sus actividades. (10). Y elabora el marco de actuación de las Contralorías Internas del Sector Central y las Bases Generales del Programa Anual de Control de Auditoría para 1985, ambos son publicados en folletos de mayo y diciembre de 1984, respectivamente. Para 1985, elabora su primer informe de labores, reforma su Reglamento Interior, por Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial

10.-CFR.-Franco Guerrero Jesús.-El Sistema Nacional de Planeación y la Integración del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.-Revista de Administración Pública No. 57-58.-Ediciones INAP.-México Enero-Junio 1984.-p. 28.

de la Federación de 30 de julio de ese mismo año, y de aquí en adelante cada año publica tanto el informe de labores como el programa general de trabajo para el año siguiente. En 1986, establece las normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los órganos internos de control en un boletín "A" y las normas generales de auditoría interna gubernamental en un boletín "B", ambos boletines se denominan Carácter y Obligatoriedad de las Normas, publicados en febrero y diciembre de ese año, así como, la elaboración de un folleto denominado "Participación de las Contralorías Internas en el Control y Seguimiento del Gasto Público" para 1986. En 1987, publica varios folletos intitulados "Participación de las Contralorías Internas en el Control y Seguimiento del Gasto Público"; el Control y la Auditoría Interna en las dependencias de la Administración Pública Federal; el Control y la Auditoría Interna en las Entidades Paraestatales. En 1988, elabora dos folletos en enero y diciembre denominados Lineamientos Específicos de Control y Fiscalización. En 1989, publica la Participación de los Organos Internos de Control, en el Control y Seguimiento del Gasto Público para ese año. En octubre, publica la Participación de los Organos Internos de Control en el Control y Seguimiento del Gasto Público para 1990; Antecedentes y Acciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; y la Auditoría Integral, Nuevo

Concepto de Control. En 1991, publica el Marco de Relación entre los Organos Internos de Control de las Dependencias, Organos Desconcentrados y Entidades en julio de ese año; y reforma su Reglamento Interior y lo publica en el Diario Oficial de la Federación.

En el año de 1992, específicamente en el Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero, se publica el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por el cual se suprime la Secretaría de Programación y Presupuesto, lo que da lugar a que el artículo 32 Bis pase a ser el artículo 32, reformándose en sus fracciones VII y IX. Más tarde, en el Diario Oficial de la Federación de 25 de mayo de 1992, se publica el Decreto por el que se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el que el artículo 32 que regulaba las atribuciones de la Secretaría en comento regresa a su estado de origen, es decir, pasa a ser el artículo 32 Bis, en el que se contemplan el despacho de los asuntos correspondientes a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

9.2 M A R C O L E G A L

A continuación nos referiremos a los ordenamientos

legales que fundamentan la actuación de funciones de la Secretaría en estudio, así como una breve referencia de las reformas más trascendentales que en materia de responsabilidades se han venido publicando en el Diario Oficial de la Federación.

Además de las reformas constitucionales y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, citadas en el presente capítulo, que sirvieron de base para la constitución de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se reformaron algunas leyes que regulan sus atribuciones, tales como:

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que establece en su artículo 44, lo relativo al establecimiento de las contralorías internas que deben existir en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal. Asimismo, la Ley en cita, en su capítulo sobre las responsabilidades, determina en sus artículos 45, 46, 47, 48, 49 y 50, las normas que regularán las medidas administrativas sobre el concepto de responsabilidades que afecten al patrimonio de la Administración Pública Federal, así como los artículos del 156 al 186 del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.

Otro de los ordenamientos jurídicos que enmarcan la legalidad de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982 y que dentro de sus títulos contiene la reglamentación al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De tal forma que en sus artículos 1, 2, 7, 8, 47, 50 al 56, 63, 64, 70, 71, 80, 81, 83, 86 y 88, establecen normas relacionadas con la Secretaría en comento.

Consecuentemente, el 5 de enero de 1983, el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, sufrió reformas que tipifican los delitos relacionados con la responsabilidad de los servidores públicos, cambiando en su contenido los artículos 24, 212, 214, 215, 216, 217, 218, 220, 222, 223 y 224.

Así también, se reformaron los artículos 1916 y 2116 y se adicionó el artículo 1916 bis del Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, según se establece en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de

1982. (11)

Ahora veremos que leyes han venido sufriendo modificaciones:

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, es publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1976, obteniendo como resultado de su perfeccionamiento las reformas publicadas en dicho diario, en las fechas de 30 de diciembre de 1977; 31 de diciembre de 1979; 30 de diciembre de 1980, en este último por Decreto reforma y adiciona la Ley en comento sus artículos 44, 45, 46 y 48 para pasar a ser el 49 y se adicionó el artículo 47, y se recorrieron en su orden los artículos 47, 48 y 49, pasando a ser 48, 49 y 50 respectivamente; el 11 de enero de 1982, se derogó el artículo 4; posteriormente en su quinta reforma el artículo 48 implica a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; el 26 de diciembre de 1986, incluye en sus artículos lo relativo al presupuesto y a la cuenta pública.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos también tuvo sus reformas, las cuales se publicaron

II.-CFR.-Adam Adam Alfredo y Becerril Lozada Guillermo.- Op. Cit.-pp. 51 a 169.

en los Diarios Oficiales de 11 de enero de 1991 y 21 de julio de 1992.

Por otra parte en los años de 1991 a 1993, se generan una serie de reformas constitucionales sobre responsabilidades entre las que, para efectos de nuestro estudio, destacan las reformas a los artículos 22, 31, 74, 76, 94, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127 y 134.

Por último, haremos referencia al importante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1994, intitulado: "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Extradición Internacional, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de la Ley para Prevenir

y Sancionar la Tortura y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, se reformaron los artículos: 8, 9, 12 párrafos primero y segundo, 13 primer párrafo y fracciones V, VI y VII, 15, 16, 17, 29 párrafo segundo, 30 fracción II y III, 32 fracción VI, 34 párrafo primero, 35 párrafo cuarto, 37, 52, 60 primero y segundo párrafo y la fracción II, 61, 62, 64 segundo párrafo, 64 bis, 65, 66, 71 párrafo primero, 85 párrafo primero, 86 fracción VII y VIII, 93 párrafo primero, 107 párrafo segundo, 111, 115, 153, 158 primer párrafo, 164 segundo párrafo, 170, 172 bis, 173 primer párrafo, 178, 187, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 201 párrafos primero y segundo, 209, 210, 225 fracciones IX, X, XII, XVII y XX, 228 fracción I, 231 párrafo primero, 240, 241, 247 párrafo primero y fracciones II y IV en su primer párrafo, 249 primer párrafo, 250 primer párrafo y fracciones II y IV, 284, 286, 310, 321 bis, 323 fracción I, 388 y 390. Del mismo código se adicionaron: un párrafo del artículo 7, dos últimos párrafos al artículo 13, un párrafo cuarto al artículo 27, recorriéndose en su orden los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto, pasando a ser los párrafos quinto, sexto y

séptimo, un artículo 31 bis, un segundo párrafo al 34, recorriéndose en su orden los actuales párrafos segundo y tercero para ser los párrafos tercero y cuarto, un párrafo tercero y un párrafo cuarto del artículo 110, un artículo 195 bis, un artículo 196 bis, las fracciones III y IV al artículo 231, un artículo 248 bis, un artículo 286, un artículo 321 bis, un artículo 336 bis, un artículo 388 bis; y un párrafo segundo del artículo 390 y el apéndice 1; se derogan: los artículos 59 bis, la fracción VI del artículo 60, el último párrafo del artículo 70, el inciso e) de la fracción I del artículo 90, una fracción XXVII al artículo 225, 299, la fracción II del artículo 303, 311, 324, 35, 326, 327, 328, el segundo párrafo de la fracción X del artículo 387; se modifican las denominaciones de los Capítulos Segundo y Cuarto del Título Tercero del Libro Primero; Capítulo I del Título Séptimo del Libro Segundo; del Capítulo Primero del Título Decimonoveno del Libro Segundo.

El Código Federal de Procedimientos Penales, fue reformado en los artículos: 2, 3, 4 párrafo segundo, 6 párrafo primero, 15, 36 párrafo primero, 38 párrafo primero, 45, 95 fracción IV, 113 párrafo primero, 123 párrafo primero, 126, 128, 132, 134, 135 párrafo primero, 141, 142, 152, 155, 157, 161 fracciones II y III, 168, 169, 170, 171, 173, 176, 179, 180, 193, 194, 198, 202, 233, 235, 242 párrafo segundo,

249 párrafo segundo, 265, 287 fracción II, 294; 298 último párrafo, 306, 307 párrafo primero, 399, 400, 402 párrafo primero, 412 párrafo primero, 413 párrafo primero, 416, 422 fracción I, 434, 474 y 483; 531, y se modifica la denominación del Capítulo II del Título Segundo y del Capítulo I del Título Quinto; se adicionan: un párrafo último al artículo 1, los párrafos segundo y tercero al artículo 10, un párrafo segundo al artículo 16 recorriéndose en su orden los actuales párrafos segundo y tercero pasando a ser los párrafos tercero y cuarto, un artículo 134, un artículo 135 bis, un párrafo segundo al artículo 138, tres párrafos al artículo 181, un artículo 194 bis, un tercer párrafo al artículo 197, un párrafo último al artículo 287, un tercer párrafo al artículo 296, una fracción VII al artículo 298, una fracción III bis al artículo 367, una fracción VII bis al artículo 388, una fracción VIII al artículo 412 y una fracción V al artículo 413; y se derogan: los artículos 51, 52, 152 bis, 174, 175, 177, 178, 279, párrafo segundo, 307 párrafo segundo, 402 último párrafo, 484, 485, 486, 549, 550, 551 y 552.

Por otra parte, el Código Civil para el Distrito Federal en Materia común y para toda la República en Materia Federal, es reformado en sus artículos 1916 párrafos primero y segundo, 1927 y 1928.

En lo referente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, materia de nuestro estudio, fue reformado el artículo 78 párrafo primero y adicionados los artículos 77 bis y una fracción II al artículo 78.

A la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación también fue adicionada en una fracción X al artículo 23 recorriéndose la actual fracción X para quedar como fracción XI.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. también se le adicionó una fracción a su artículo 21, que sería la fracción VII, mientras que su fracción VII pasa a ser la VIII.

En tanto que la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura fue reformada en el último párrafo del artículo 10.

Así la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se reforma en su artículo 2 párrafo primero.

Y finalmente, se adicionó la fracción XVI al artículo 82 del la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Estas importantes reformas a las diferentes leyes y códigos que regulan las conductas de los mexicanos, así como

las constitucionales señaladas, son un avance de la posibilidad para alcanzar la legalidad, honesta, honrada, eficaz, eficiente y parcial de los servidores públicos, sin embargo, estas no pueden considerarse definitivas porque aún hay mucho por hacer en favor de México y de los mexicanos, pero se debe entender que es uno de los primeros pasos para alcanzar algo que en el pensamiento actual pudiera ser una utopía, lo cual no lo es porque todo cambio genera un proceso y todo proceso requiere de tiempo y esfuerzo de todos los que vivimos en este país.

9.3 ATRIBUCIONES.

En el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982, se publica en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pero con las reformas del 25 de mayo de 1992 se quedan como siguen:

- "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 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 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 que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad,

- contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, 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, así como 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;
- 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 de 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 este caso como en las dos 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 fuere 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, prestándole 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 su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar, y

XIX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos." (12)

9.4 E S T R U C T U R A.

De conformidad con el artículo 2o. del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de enero de 1989 y las reformas y adiciones publicadas el 26 de febrero de 1991, se establece que para el ejercicio de las funciones y el despacho de los asuntos que le competen

12.-Diario Oficial de la Federación de 1992.-Op.Cit.-p.5 a 7.

a la dependencia en comento, contará con las Unidades Administrativas siguientes: Secretaría del Ramo, Subsecretaría "A", Subsecretaría "B", Unidad de Comisarios, Oficialía Mayor, Contraloría Interna, Unidad de Comunicación Social, Dirección General Jurídica, Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, Dirección General de Operación Regional, Dirección General de Simplificación Administrativa, Dirección General de Contraloría Social, Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública, Dirección General de Auditorías Externas, Dirección General de Auditoría Gubernamental y Dirección General de Administración. De éstas se derivan las Direcciones de Area, Subdirecciones y Departamentos que sean necesarios para el desarrollo de las funciones encomendadas a dichas Unidades Administrativas.

9.5 SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le otorga a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la atribución de establecer y vigilar el cumplimiento de las normas para el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control y el uso de los recursos en la administración central y paraestatal, así como

los de origen federal que se canalizan a través de los estados o municipios; es decir, de todos los recursos federales, cualquiera que sea el órgano que los administre, para lo cual se apoya en un Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, en el que toman parte los comisarios, los delegados y las contralorías internas, con base en los ordenamientos jurídicos aplicables, destacando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se pretende con ello, que este nuevo sistema de control sea factor determinante para la más exacta aplicación de las decisiones de política económica y social, previniendo para evitar las conductas corruptas o los usos indebidos de recursos que pertenecen a la Nación.

9.6 LOS COMISARIOS.

Los Comisarios adquieren en la Secretaría de la Contraloría una nueva dimensión, respetando las facultades que le otorga la legislación mercantil y desarrollando actividades adicionales tales como convertirse en mecanismos de comunicación entre las diferentes instancias de la autoridad. Los comisarios cuentan además con un nuevo perfil: ser un servidor calificado, de tiempo completo, de probada

eficiencia, experiencia en actividades públicas y reconocida autoridad moral y profesional; serán responsables de atender un conjunto de entidades cuyos objetivos son similares.

Los Comisarios centrarán su actuación en el seguimiento, control y evaluación del desempeño de las entidades paraestatales, revisando su congruencia con los programas y presupuestos sectoriales aprobados y el adecuado funcionamiento de sus órganos de gobierno. En el seno de los Consejos de Administración se desarrollará en buena medida la actividad de los Comisarios, por ser ese el foro de decisiones de las empresas públicas. Asimismo ejercerán, por otra parte, el control y la vigilancia de estas entidades, buscando contribuir al incremento de su eficiencia, con base en los objetivos sectoriales y proponiendo usos alternativos de los recursos públicos cuando se considere conveniente.

9.7 LOS DELEGADOS.

En el caso de los Delegados, cumplen funciones iguales a las de los Comisarios, pero en el ámbito de las Secretarías de Estados, donde contribuyen a que los programas se desarrollen en apego estricto a lo planeado y con la máxima eficiencia y productividad posible. A ellos les corresponde apoyar la función de coordinación sectorial, a través del

análisis y evaluación de los programas considerados como prioritarios; promover la corresponsabilidad en materia de control, y realizar tanto la vigilancia del ejercicio del gasto público, como su congruencia con los presupuestos de egresos.

Por otra parte, impulsan la modernización de los sistemas de control en las dependencias centrales, coadyuvando a la agilización de los procesos y elevando la productividad de su gestión. Así también, son responsables de identificar puntos críticos de atención, analizando el desempeño del sector en función de sus relaciones con otros sectores y el cumplimiento de sus objetivos.

9.8 C O N T R A L O R I A S I N T E R N A S

Dentro del marco de articulación y coordinación de comunicación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la función de las contralorías internas se constituye en la columna vertebral del control al interior de cada una de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

La función de auditoría interna es necesaria en todas las dependencias de la Administración Pública Federal por la

magnitud, complejidad y volumen de operaciones, que en ellas se realiza y que impide que su titular pueda mantener contacto permanente con todas las áreas que la integran, por lo que se ve precisado a delegar funciones entre sus colaboradores, como lo señala el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en lo relativo a la delegación de facultades. En virtud de que dichos titulares tienen la misión de garantizar el cumplimiento de las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas y subprogramas conforme a su presupuesto, así como asegurar la efectiva instrumentación y mantenimiento de sistemas de control que permitan la adecuada función gubernamental. En ellos, recae la responsabilidad primaria acerca de su existencia y buen funcionamiento, en caso de incumplimiento a lo anteriormente citado. Para evitar el incumplimiento surge la necesidad de contar con un órgano interno de control denominado Contraloría Interna que se encargue de verificar y corroborar que el desarrollo de las actividades delegadas, se apege a las políticas y lineamientos establecidos, para tener un mayor grado de seguridad de que las metas y objetivos de la dependencia, sean alcanzados a un mínimo costo y en el menor tiempo posible.

La Auditoría Interna Gubernamental se constituye en una función exclusiva de las Contralorías Internas, la cual

realiza al interior de las Dependencias y Entidades con base en los lineamientos que en la materia expide la Secretaría de la Contraloría. La cobertura de los programas anuales de control y auditoría, se enfoca a la verificación, examen, y evaluación de todas aquellas operaciones y sistemas de control que resultan determinantes para la consecución de los objetivos de la Dependencia o Entidad, tomando en cuenta la naturaleza y condiciones específicas de éstas.

Para la práctica de la Auditoría Externa, la Secretaría se apoya en el trabajo de Auditores Independientes a los que selecciona y contrata con base en su experiencia profesional, ética y capacidad instalada. Los informes que tienen la obligación de presentar los Auditores Externos como resultado de su labor, son los siguientes: Dictamen sobre los Estados Financieros; Informe Largo; Carta de Sugerencias; Informe sobre Irregularidades; Informe de Evaluación sobre el funcionamiento del Organismo Interno de Control de la Entidad Auditada. Es importante señalar que la labor de los Auditores Externos cubre a las Entidades Paraestatales que manejan en conjunto, aproximadamente el 95% de los recursos de este sector.

9.8.1 CONCEPTO

Las Contralorías Internas son un órgano de apoyo que dependen directamente del titular de la Dependencia o Entidad con el propósito de que el desarrollo de sus funciones cuente con el respaldo necesario, así como con la suficiente independencia y autonomía que las faculte para realizar sus acciones, en un marco de neutralidad y en permanente contacto y coordinación con los niveles de decisión. Estos órganos dependen funcionalmente de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien establece el esquema normativo para regular su funcionamiento, unifica sus objetivos, enfoque, procedimientos y prácticas de control y auditoría, así como su articulación con los demás instrumentos y mecanismos de control.

Estos órganos, sin involucrarse directamente en la operación (entendida ésta como el conjunto de acciones que realizan tanto las áreas sustantivas, como las de apoyo), tienen la responsabilidad de organizar y coordinar el sistema integrado de control de la dependencia o entidad, con el propósito de que oportuna y sistemáticamente se contemplen los aspectos más representativos y relevantes de la forma en que se aplican y adoptan por las áreas responsables, las disposiciones, políticas, planes, normas, lineamientos, programas, presupuestos, procedimientos y demás instrumentos de

control y evaluación. A través del análisis permanente de los resultados que aporte dicho sistema y de los resultados que generen las auditorías y los exámenes y evaluaciones de los sistemas de control, el titular de la dependencia o entidad contará con mayores elementos para incrementar la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de sus atribuciones y, en su caso, dictar las medidas correctivas a que hubiere lugar.

La Contraloría Interna no es la responsable de ejercer el control directo, su responsabilidad característica es la de apoyo y vigilancia, debiendo evaluar y comprobar, con el fin de hacer sugerencias constructivas, tendientes a mejorar y optimizar el aprovechamiento de los recursos, evitando dispendios y desviaciones; esto se traducirá en un incremento constante de los índices de productividad de las dependencias y entidades, en su conjunto. Su campo natural es la información, los sistemas y los controles que existen respecto a los recursos, en sentido amplio, es decir humanos, financieros, materiales y tecnológicos.

En el desempeño de sus funciones, la Contraloría deberá asegurarse de que exista información correcta y oportuna, que permita controlar y evaluar; medir, comprobar, seguir, interpretar, concluir y recomendar; que se cuente con los

controles y sistemas que por sí protejan y promuevan, señalando fallas y haciendo sugerencias pertinentes y oportunas; que los recursos se utilizaron conforme a lo aprobado; cumpliendo con las disposiciones legales, sin distracciones, dispendio, ni incongruencia; que los programas, incluido el presupuesto, se cumplieron investigando, en su caso, el motivo y justificación de las desviaciones.

9.8.2 ANTECEDENTES

Las Contralorías Internas, hasta antes de 1976, fecha en que se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, el control en las dependencias no es uniforme, debido a que se encontraba disperso en diferentes Secretarías de Estado, las que vigilaban el cumplimiento de las demás oficinas de gobierno a través de supervisores, además de las unidades u órganos de auditoría interna que tenían algunas de las direcciones de dichas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, situación que hasta el año mencionado la función de Auditoría Interna se venía dando en forma muy incipiente, operando como dijimos, en dependencias y entidades que creaban sus propias unidades de auditoría interna de acuerdo a sus necesidades; por consiguiente, no existía uniformidad en sus técnicas y procedimientos, en su normatividad, etc., por lo que a partir de 1977, se dan los

primeros pasos al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entra en vigor el 1o. de enero de 1977, misma que crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, dependencia a la que se asigna la administración del gasto público, coordinación y ejecución de la planeación, establecimiento y supervisión de la normatividad y el control del gasto público, (atribuciones que con la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se asumen por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Para cumplir con estas atribuciones, al mismo tiempo entró en vigor la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la que en su artículo 44 establecía que: "En las dependencias del Ejecutivo Federal, en el Departamento del Distrito Federal y en las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, se establecerán Organos de Auditoría Interna, que dependerán del Titular respectivo y cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto."

No obstante, los esfuerzos realizados entre 1977 y 1982, se da en el Gobierno Federal, una multiplicidad de instancias de fiscalización y control, la primera en la Dirección General de Auditoría Gubernamental; la segunda en la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, las dos dependientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto; la tercera en la Procuraduría General de la República; y, la cuarta en las

Unidades de Auditoría Interna de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Para 1983, con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, estas Unidades de Auditoría Gubernamental, pasan a ser, Contralorías Internas, convirtiéndose en vertientes de acción de la Secretaría citada, para modernizar los sistemas de control y evaluación de la Administración Pública Federal y prevenir y combatir la corrupción, obteniendo en consecuencia mayor EFICIENCIA, EFICACIA, PRODUCTIVIDAD Y MEJORA EN LA ADMINISTRACION, y evitar la DESHONESTIDAD, NEGLIGENCIA, INCAPACIDAD E INEFICIENCIA, de los servidores públicos.

9.8.3 C A R A C T E R I S T I C A S

Las Contralorías Internas, se caracterizan porque:

- a) Dependen directamente del Titular del Ramo;
- b) Son un órgano de apoyo para las funciones sustantivas y de Administración;
- c) Llevan a cabo sus actividades con base en los lineamientos del Titular del Ramo y en las normas que emite la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; y
- d) Desarrollan sus funciones de control y vigilancia sin tener ingerencia directa en las operaciones, lo que le permite actuar de manera objetiva, imparcial e independiente.

9.8.4 OBJETIVOS

Dentro de su propósito de constituirse en un órgano de apoyo al titular de la dependencia o entidad, los objetivos genéricos que persiguen las Contralorías Internas, en concordancia con los de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, son los siguientes: Contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación de la dependencia o entidad; promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros; contribuir a incrementar la congruencia y equilibrio del esquema de organización y funcionamiento de la dependencia o entidad en su conjunto; promover la participación de los responsables de las acciones en los diferentes niveles jerárquicos, así como que las decisiones repercutan al interior de cada una de las áreas; promover la expedición de normas, procedimientos y mecanismos para la estricta disciplina y austeridad en las acciones; prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia; recibir, atender e investigar las quejas y denuncias que se presentan en contra de los servidores públicos de la dependencia o entidad y, en su caso, promover las sanciones a que da lugar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

9.8.5 ATRIBUCIONES

Las Contralorías Internas tendrán las siguientes facultades:

1. DE CONTROL

Promover el establecimiento de políticas y el desarrollo de procedimientos para la reglamentación y control del quehacer operativo; comprobar la existencia de mecanismos e instrumentos de control en las áreas, sistemas y procesos de la entidad, particularmente en aquellos que resulten prioritarios y estratégicos para el cumplimiento de sus objetivos; integrar dentro de la gestión operativa, los instrumentos y mecanismos de control que a través de indicadores, permitan conocer por excepción las desviaciones a los estándares establecidos sobre el desarrollo de las principales actividades de la dependencia o entidad; recopilar, integrar y analizar la información relevante de las áreas, sistemas y procesos operativos de la dependencia o entidad, a fin de vigilar la efectividad de los controles, el adecuado uso de los recursos y su congruencia con los objetivos institucionales de la entidad; vigilar que el seguimiento de los programas prioritarios de la dependencia o

entidad, permita la identificación e interpretación de posibles desviaciones, para la oportuna adopción de medidas correctivas; participar en la toma de decisiones sobre aquellos aspectos relevantes de la operación de la dependencia o entidad, como algunas modificaciones al presupuesto, desarrollo de los programas prioritarios, políticas, establecimiento de programas, obra pública, adquisiciones conservación de bienes muebles e inmuebles, adecuación de la estructura orgánico-funcional; así como opinar sobre el contenido de los principales convenios, concursos, contratos y todas aquellas transacciones significativas que representen ingresos o egresos para la dependencia o entidad; vigilar que las adecuaciones y los ajustes a la estructura orgánico-funcional contribuyan a mejorar la operación general de la dependencia o entidad; verificar que el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros de la dependencia o entidad, se cumpla bajo criterios de racionalidad y austeridad; Identificar y verificar que los principales informes económicos, financieros, presupuestales, contables y estadísticos que deben turnar las áreas competentes de la dependencia o entidad a las dependencias normativas y coordinadoras de sector, contengan los datos y elementos necesarios de acuerdo a las normas y lineamientos establecidos, así como se envíen dentro de los plazos señalados; expedir las normas y

lineamientos que en concordancia y complementariamente a las que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, regulen el funcionamiento del Sistema Integrado de Control de la Dependencia o Entidad. La Contraloría Interna, discrecionalmente podrá requerir a las áreas competentes de la dependencia o entidad, la emisión e instrumentación de normas complementarias que aseguren el eficaz funcionamiento del sistema referido; opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de disposiciones, políticas, normas y lineamientos en materia de control que, para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de las disposiciones emitidas por las dependencias normativas y coordinadoras de sector, deben expedir de acuerdo con sus atribuciones, las áreas competentes de la entidad; asesorar, apoyar y coordinarse de acuerdo a sus atribuciones, con las demás áreas de la dependencia o entidad, así como acompañar corresponsablemente a los órganos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para el mejor desempeño de las funciones que en materia de control y evaluación realizan; informar al titular de la dependencia o entidad, de acuerdo con las políticas que éste establezca, sobre los resultados que proporcione el Sistema Integrado de Control de la dependencia o entidad y sobre la evaluación de las áreas que hayan sido objeto de supervisión y fiscalización, así como opinar sobre los informes de evaluación que integren y

presenten al mismo, las áreas competentes; proporcionar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a la Dependencia Coordinadora de Sector, la información y elementos que éstas requieran para el desempeño de sus atribuciones bajo las políticas y normas establecidas.

2. DE SUPERVISION Y AUDITORIA.

Elaborar y desarrollar bajo un concepto de integralidad los programas anuales de control y auditoría que requiera la dependencia o entidad, con base en los programas mínimos que establezca la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; vigilar y comprobar el cumplimiento por parte de las áreas de la dependencia o entidad, de las obligaciones derivadas de las disposiciones, normas y lineamientos en materia de planeación, programación-presupuestación, información, estadística, contabilidad, organización y procedimientos, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, administración de recursos humanos, materiales y financieros, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la dependencia o entidad; formular, con base en los resultados de las supervisiones y auditorías que realice, las observaciones y recomendaciones necesarias a las áreas de la dependencia o entidad, tendientes a incrementar la eficiencia en las acciones y la eficacia en el logro de objetivos; esta-

blecer el seguimiento de la aplicación de las observaciones y recomendaciones, producto de los resultados las supervisiones y auditorías practicadas a las áreas de la dependencia o entidad; tener acceso a la contabilidad, archivos y demás registros y documentos de la dependencia o entidad, que contengan información sobre las actividades relevantes de la misma, de acuerdo a las políticas fijadas para tal efecto por el titular.

3. DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las distintas áreas de la dependencia o entidad; realizar las investigaciones referentes a los casos en que los Servidores Públicos de las dependencias o entidades incurran en responsabilidades, con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos, integrando los expedientes respectivos y turnándolos en su caso, a las Contralorías Internas de las Coordinadoras de Sector, para que éstas procedan a substanciar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, y en su caso, se apliquen las sanciones correspondientes de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y con las normas y lineamientos que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Para poder cumplir adecuadamente con las atribuciones antes señaladas encomendadas a las Contralorías Internas, resulta indispensable que estos órganos posean en su conjunto; el dominio de la función de Auditoría Interna Gubernamental, de su naturaleza, de sus propósitos, de su ejercicio, de su alcance, y de las normas que la regulan; un pleno entendimiento de los objetivos, políticas, planes y programas de la dependencia o entidad; el conocimiento de las actividades que se realizan en la dependencia o entidad de los procesos industriales, comerciales y administrativos; la capacidad para desarrollar eficazmente sus funciones, que se traduzca en una constante mejora de la gestión de la dependencia o entidad y en el caso de esta última, en un apoyo efectivo para la realización de las tareas que tiene asignadas el Auditor Externo.

9.9 LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL.

La Auditoría Gubernamental se ha dado con diversas denominaciones y enfoques por ello, es oportuno ahora intentar alguna definición conceptual de esta función, enmarcada dentro de la problemática actual de la Administración Pública en México, de manera que podemos decir que la auditoría

gubernamental es el medio para fiscalizar; entendida esta acción en su sentido más amplio, como el conjunto de actividades que tienden a comprobar si lo previsto se alcanza con las características de calidad, cantidad y oportunidad requeridas; en sentido más restringido, fiscalización de la Administración Pública viene a ser el proceso mediante el cual se busca la comprobación de la actividad ejecutiva del Estado. De lo anterior es factible entender un concepto sencillo de lo que es la Auditoría Gubernamental, diciendo que: Es aquella revisión sistemática encaminada al examen de hechos y circunstancias que se dan en el contexto de la Administración Pública, con objeto de comprobar que tales hechos o circunstancias coadyuvan de manera eficiente a los altos objetivos del Estado.

En este orden de ideas, la función de Auditoría Gubernamental, cuenta con un gran objetivo de comprobación, relacionado a su vez con el cumplimiento de los objetivos del Estado, es así como se puede hablar de diversos tipos de auditorías, tales como de legalidad; financiera; eficacia, eficiencia y congruencia; especializados, etc. (13)

13.-CFR.-Pérez Saavedra Javier.-La Auditoría Gubernamental en el Contexto de la Administración Pública de México.- Revista de Administración Pública No. 57/58. Op.Cit.- pp.89 a 95.

Consecuentemente con lo expuesto, se deduce que la Auditoría Gubernamental es más amplia que la auditoría contable, y que esta puede formar parte de aquella, dado que la auditoría contable infiere en una sola de las ramas de la Auditoría Gubernamental, en tanto que ésta abarca la generalidad de las materias que se dan dentro de las actividades que desarrolla la Administración Pública Federal.

9.10 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Si bien tenemos un pasado legislativo-histórico en materia de responsabilidades, también lo es que la Ley en estudio, recoge lo positivo de las anteriores disposiciones y a la vez, pretende convertir a México, en uno de los países básicos de la renovación moral en el servicio público.

Esta Ley regula los diferentes tipos de responsabilidad en el servicio público, suprime las distinciones de altos funcionarios y empleados, sustituyéndolas por la expresión de "servidores públicos". Las responsabilidades en que pueden incurrir éstos son diferentes, atendiendo a la importancia de su jerarquía, así como la declaración de procedencia para quienes detectan fuero, y en la cúspide, a quienes se encuentran sujetos a la responsabilidad política en virtud de la importancia y trascendencia de su función. Estos

servidores públicos, están sujetos a una responsabilidad por triplicado, es decir, administrativa, penal y política.

Las responsabilidades administrativas son autónomas del procedimiento político y del penal, dándole al presunto responsable las garantías constitucionales consignadas en los artículos 14 y 16. Además permite la Ley en comento, una vía expedita para sancionar las faltas administrativas, independientemente de que puedan ser sancionadas penalmente, aclarando que no se podrá castigar dos veces la misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Así pues, el objetivo fundamental de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es establecer claramente las bases de la responsabilidad administrativa en la que incurren los servidores públicos por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficiencia que orientan a la Administración Pública Federal y garantizan el buen servicio público.

9.10.1 ANTECEDENTES.

En los capítulos que anteceden, se ha indicado lo establecido en las diversas Constituciones, respecto a la responsabilidad de los funcionarios y empleados al servicio

público, por lo que a continuación haremos una breve reseña de las leyes que han reglamentado las responsabilidades aludidas.

A partir de la Constitución de 1917, la Ley Reglamentaria de 1896 ya no tenía razón de ser, según se establece en la exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 30 de diciembre de 1939, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero de 1940. Esta, es la primera Ley que sobre responsabilidades se expide a partir de lo ordenado en la Constitución de 1917. Aún cuando el Código Penal de 1931, ya establecía lo relativo al Ejercicio Indebido o Abandono de Funciones Públicas, Abuso de Autoridad, Coalición de Funcionarios, Cohecho, Peculado, Concusión y delitos cometidos en contra de la administración de justicia, ya sea de particulares, funcionarios o empleados públicos. (14)

La Ley de 1940, contempla por primera vez una figura jurídica que ha venido desarrollándose hasta la fecha y que con el tiempo se espera que los mecanismos de control,

14.-CFR.-Robles Raúl.-Política de Control y Fiscalización para la Administración Pública Federal.-Revista de Administración Pública 57/58.-Op. Cit. p. 64.

prevención y sanción, constituyan los instrumentos más precisos y objetivos para detectar la conducta ilícita y desleal en el servicio público. Esta figura es la del "enriquecimiento inexplicable", pues con él se pretendía que cualquier funcionario durante el tiempo de su encargo o al concluirlo, podría ser sujeto de investigación en su patrimonio, incluyendo el de su cónyuge, si éste excedía notoriamente sus posibilidades económicas, presumiéndose con ello su actuación inmoral en el servicio público. El enriquecimiento inexplicable se estructuró como delito formal y no por resultado, configurándose lisa y llanamente por la falta de explicación o justificación de la riqueza del servidor público.

Posteriormente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1980, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979. Esta Ley deroga a la anterior y establecía que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, eran responsables de los delitos comunes y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo, así como también los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios

de Despacho y el Procurador General de la República.

Además, establecía que los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaciones Locales, eran responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales y por los delitos y faltas tipificadas en esta Ley.

El artículo 3ro. definía los delitos oficiales como los actos u omisiones de los funcionarios y empleados de la Federación o Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, tales como el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo federal; a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la omisión de carácter grave a la Constitución y leyes; violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales; y en general a los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Posteriormente, se publica en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual abroga la Ley referida en los párrafos que anteceden. La Ley en estudio se adiciona a través del Decreto publicado en el

Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de febrero de 1991, y en el mismo Diario de Fecha 21 de julio de 1992, se publica el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

9.10.2 E S T R U C T U R A .

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se estructura de la siguiente manera: cuatro títulos, ocho capítulos y transitorios. El Título Primero, tiene un Capítulo Único denominado Disposiciones Generales. El título segundo intitulado Procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, contiene cuatro capítulos que reciben por nombre: Sujetos, Causas de Juicio Político y Sanciones; Procedimiento en el Juicio Político; Procedimiento para la Declaración de Procedencia; y, Disposiciones Comunes para los capítulos II y III del Título Segundo, respectivamente. El Título Tercero de Responsabilidades Administrativas tiene dos capítulos, el de Sujetos y Obligaciones del Servidor Público, y Sanciones Administrativas y Procedimientos para Aplicarlas. El Título Cuarto registra un solo Capítulo llamado Registro Patrimonial de los Servidores Públicos. Y por último los Transitorios que se integran por 4 artículos.

En este orden de ideas, los artículos del 1 al 4 cubren el Capítulo Unico del Título Primero. En el Título Segundo, los artículos del 5 al 8 son parte del Capítulo I, así del 9 al 24 para el II, del 25 al 29 para el III, y del 30 al 45 para el IV. Del 46 al 48 comprende el capítulo I del Título Tercero en tanto que del 49 al 78 pertenecen al Capítulo II. En el Capítulo Unico del Título Cuarto, los artículos van del 79 al 90. (15)

15.-Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-Editada por la Unidad de Comunicación Social de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.-México 1992.-pp. 39 a 101.

CAPITULO IV

CONTROL EXTERNO

10. PODER LEGISLATIVO

Reseñando, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Esto se encuentra señalado en el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, luego entonces, el Congreso de la Unión es la entidad bicameral en que se deposita el Poder Legislativo Federal, esto significa que la función de iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas de aplicación general, impersonal y abstracta, yace formalmente tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

10.1 INTEGRACION DE LAS CAMARAS.

De acuerdo con el artículo 52 Constitucional, "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales." En tanto que el artículo 56 de nuestra Carta Magna, señala que,

"Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro Senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos. La Senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos, que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Esta Cámara, se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años.

10.2 FACULTADES DEL CONGRESO.

Dentro de las facultades que tiene el Congreso de la Unión, para efectos de nuestro estudio, se encuentra la fracción XXIV del artículo 73 constitucional, misma que señala:

"Fracción XXIV.- Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor."

Esta fracción cita a la Contaduría Mayor de Hacienda, que es el instrumento indispensable y dependiente de la Cámara de Diputados, para que ésta, lleve a cabo las acciones de Control respecto del Ejecutivo Federal en cuanto al

cumplimiento puntual y exacto de las metas y objetivos que determinen el gasto público federal, pues las funciones de control de la actividad gubernamental que en algunos sistemas se encomiendan a los órganos legislativos no se oponen al llamado principio de la "división de poderes", sino por el contrario, en él mismo encuentran su fundamento, en virtud de que la idea primordial consiste en el reparto del poder en tres diferentes órganos, para así permitir un control recíproco de los unos sobre los otros.

Cabe destacar, que entre las facultades de control que tiene encomendadas al Poder Legislativo se encuentra el que las legislaturas ejercen sobre la gestión administrativa y el relativo a la actividad financiera de los órganos estatales, al igual que los controles económicos y hacendarios, tales como la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, así como la revisión de la Cuenta Pública, y el Juicio Político.

10.3 FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

El artículo 74 Constitucional señala las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, dentro de las cuales se mencionan las siguientes:

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

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

El Ejecutivo Federal...

No podrá haber otras partidas...

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."

Las facultades que se acaban de enunciar revisten suma importancia para la vida económica del país, pues estriban en controlar la actividad del Presidente de la República y de los Secretarios del Despacho, así como del Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Procuradores, en lo que se refiere a la formulación del Presupuesto Anual de Egresos, como a los gastos públicos que se hubieren efectuado en el año anterior. De tal suerte que, el ejercicio de dichas facultades revela que, en el ámbito estrictamente constitucional, el Ejecutivo Federal no es un órgano hegemónico que pueda disponer a su arbitrio de la economía nacional en sus diferentes aspectos y aplicaciones, sino que su conducta a este respecto está sometida a las dos importantes funciones que he mencionado.

Ahora bien, la facultad revisora de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, etc., de los que se encarga como órgano directo de la Cámara de Diputados, la Contaduría Mayor de Hacienda, pues al citado órgano se le otorga la facultad tan importante de realizar el examen de la Cuenta Pública, a efecto de que si aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinen las responsabilidades de acuerdo con la Ley correspondiente.

Para que el examen de la Cuenta Pública se realice con la debida oportunidad por la Contaduría Mayor de Hacienda, es necesario que el Presidente de la República, la entregue a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión dentro de los primeros diez días del mes de junio de cada año. Esta Comisión la turnará a la Cámara de Diputados y ésta a su vez, la remitirá a su Comisión de Vigilancia quien hará la revisión de la Cuenta Pública a través de su órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda. (1)

11. LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

La Contaduría Mayor de Hacienda, es el órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de realizar la revisión de

1.-CFR.-Burgoa Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa.-México, 1979.-pp. 622 y 623.

la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal que le presenta el Ejecutivo al Congreso de la Unión. Por tal motivo se dice que, la Contaduría es la encargada de la Fiscalización Superior y Control Gubernamental fundamentando su existencia en el principio general de derecho que impone al administrador de bienes ajenos la obligación de rendir cuenta de su gestión. En el ámbito de la Administración Pública, este principio se traduce en el derecho incuestionable de los ciudadanos a conocer el origen y el destino de los fondos que constituyen la Hacienda Pública, en cuya formación han participado como contribuyentes. En razón de este derecho, todas o casi todas las Naciones del mundo, sin distinción de regímenes políticos, han instituido órganos encargados de vigilar y evaluar la acción administrativa y financiera de sus gobernantes.

Este órgano tiene como objetivo fundamental: vigilar la legalidad y la racionalidad de la gestión administrativa y financiera gubernamental, incluyendo la correcta liquidación y cobro de los ingresos, así como la observación de la efectiva aplicación de los egresos, además de inducir y exigir el buen manejo de las finanzas públicas y la honrada y eficiente aplicación de los recursos a los programas gubernamentales y a la prestación de los servicios públicos.

11.1 PRINCIPALES FUNCIONES Y FACULTADES

La Contaduría Mayor de Hacienda, tiene como principales funciones, revisar básicamente la Cuenta Pública que periódicamente se rinde a la Cámara de Diputados para informar de los resultados de la gestión financiera gubernamental; comprobar si los fondos públicos han sido administrados correctamente y en cumplimiento de la legislación vigente, y si se alcanzaron los objetivos y las metas de los programas aprobados en los presupuestos correspondientes; supervisar el desempeño de los órganos de control interno en las Dependencias y Entidades Gubernamentales para apoyarse, en su caso, en sus trabajos y ahorrar tiempo y esfuerzo.

Tiene como principales facultades: acceso a toda la información relacionada con las Dependencias y Entidades sujetas a control, es decir, a toda aquella documentación complementaria que el Organismo de Control requiera para realizar la revisión de la Cuenta Pública; en caso necesario podrá extender su acción a todas aquellas personas físicas o morales que estén relacionadas con las operaciones gubernamentales; promover el fincamiento de responsabilidades que resulten de la revisión y promover ante las autoridades correspondientes las sanciones a que haya lugar.

11.2 ANTECEDENTES.

El Tribunal de Cuentas es una institución muy antigua. Sus orígenes se remontan a la Baja Edad Media, cuando a finales del siglo XIII, el Rey Sancho IV de Castilla creó una magistratura colegiada a la que se le configura como órgano de fiscalización superior de Hacienda. Aproximadamente por la misma época, aparece en Francia la "Chambré des Compts" que es regulada en 1339, por las Ordenanzas del Rey Capeto Felipe V "El Largo". Fué sin embargo, en las Ordenanzas de Juan II de Castilla, dadas en Valladolid las de 1437 y en Madrid las de 1442, cuando el Tribunal de Contaduría Mayor, se consolida como una institución. (2) Para el año de 1453, durante la época colonial las Cortes Españolas crean el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España, teniendo como función específica la fiscalización de las cuentas de la Hacienda Real. En 1524, se crea el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España el cual tuvo como objetivo inicial la revisión de los gastos realizados por Hernán Cortés en su expedición, (3) ya que en México, la función fiscalizadora se remonta a la época colonial con la llegada del propio Hernán Cortés a

2.-CFR.- Salazar Abarda Enrique A.- Derecho Parlamentario Editorial Instituto Nacional de Administración Pública.- México 1989.-pp.43 y 61.

3.-CFR.-Adam Adam Alfredo y Becerril Lozada Guillermo .- Op. Cit.-p. 109.

la Villa Rica de la Veracruz en 1519, con el arribo del primer grupo de oficiales reales de la Corona, erróneamente llamado Tribunal Mayor de Cuentas, ya que en realidad el primer Tribunal de ésta índole se instituyó hasta 1605 en Cédula de Felipe V. (4)

11.2.1 CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA.

La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz fué promulgada en 1812 y en su artículo 131, establecía como facultad de las Cortes: "fijar los gastos de la Administración Pública, establecer anualmente las contribuciones e impuestos, examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos, ejecutar las responsabilidades de los secretarios del despacho y demás empleados públicos." Así mismo, se señala en el artículo 335, "que las diputaciones intervendrían en la aprobación del repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia y velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, así como examinar sus cuentas para que con su visto bueno, recayera la aprobación superior cuidando que se observaran las leyes y reglamentos." Los 339 y 340 expresaban que, "las contribuciones se repartirían

4.-CFR.-Contaduría Mayor de Hacienda.-Revista Diálogo.-2da. Epoca año 1, Núm. 4, Boletín Interno de la Contaduría Mayor de Hacienda.-Editorial Cámara de Diputados.-Sept.-oct., 1984.-p. 3

entre los españoles en proporción a sus facultades y serían proporcionadas a los gastos decretados por las Cortes para el servicio público en todos los ramos." Además los artículos 341 y 342 estipulaban: "para que las Cortes pudieran fijar los gastos en todos los ramos del servicio público y las contribuciones que debieran cubrirlos, el Secretario del despacho de Hacienda, tenía la facultad de presentar un presupuesto general, una vez que hubiera recogido el respectivo de cada uno de los demás secretarios." Aunado a esto, "el propio Secretario de Hacienda, debía presentar con el presupuesto de gasto, el plan de las contribuciones." También se proponía en los artículos 345, 348 y 350, que hubiera una sola Tesorería para toda la Nación, la que dispondría de todos los productos de cualquier renta destinada al servicio público del Estado, a fin de que llevara su cuenta con pureza y honestidad, y el cargo y la data debían ser intervenidos respectivamente, por las Contadurías de Valores y de Distribución de Renta Pública, mientras que para el examen de todas las cuentas de los caudales públicos se exigirá una Contaduría Mayor de Cuentas, misma que se organizaría por una ley especial." Del mismo modo, lo dispuesto por el artículo 352, constituía, "la impresión, publicación y circulación de las cuentas que rindieran los secretarios del despacho de los gastos hechos en sus respectivas ramas." Y por último, se establecía en el

artículo 353 que, "el manejo de la Hacienda Pública estará siempre independiente de toda otra autoridad que aquella a la que está encomendada." (5)

11.2.2 DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA LATINA.

Más tarde, con el Decreto Constitucional para la Libertad de América Latina de 1813, basado en los "Sentimientos de la Nación", expresados por Don José María Morelos y Pavón se desconoce públicamente al monarca hispano rompiéndose para siempre la dependencia del trono español y se declara la Independencia de México. Entrando en potencia la guerra y dándose cuenta de su representación económica se vió obligado a preparar la Constitución de 1814, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de ese año, en la que se comprendió la necesidad de crear un organismo encargado de vigilar el manejo de la Hacienda por el Ejecutivo, realizando una minuciosa comprobación de los ingresos y egresos, surgiendo la obligación del Ejecutivo de rendir cuentas a los representantes del pueblo. De tal forma que en sus artículos 113, 114 y 120, como facultades del Congreso se ordenaba: arreglar los gastos del gobierno; establecer contribuciones e impuestos y el modo de recaudarlos; como también el método

5.-CFR.-Molina Roqueñi Felipe.-Constitución de Cádiz 1812.-Comisión Nacional.-Editorial PRI.-México.-pp. 40 y 41 (Colección Documentos 3)

conveniente para la administración de los bienes propios del Estado, y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamos sobre los fondos y créditos de la Nación; examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública; y hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica este Decreto. (6)

11.2.3 LA CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL ESTABLECIMIENTO DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

El 3 de octubre de 1824, se aprueban las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicados el día 6 del mes y año citados, por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual facultó al Congreso a "fijar los gastos generales de la Nación en vista de los presupuestos que le presentara el Poder Ejecutivo, establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales de la República, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al Poder Ejecutivo," según el artículo 13 en sus fracciones VIII y IX. (7)

6.-CFR.-Tena Ramírez Felipe.-Op. Cit.-pp. 28, 29, 43 y 44.
7.-Ibidem.-p. 174.

Consecuentemente con el mandato constitucional, el Gobierno de la Federación, expidió un Decreto intitulado "Sobre el Arreglo de la Administración de la Hacienda" donde se determinó suprimir el Tribunal Mayor de Cuentas y crear un órgano denominado "Contaduría Mayor de Hacienda", dependiente de la Cámara de Diputados, que tendría como funciones practicar el examen y glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el Secretario del Despacho de Hacienda, conforme a lo establecido en el artículo 42 del Decreto de fecha 16 de noviembre de 1824. (8)

Todo lo anterior, es un signo claro del México independiente, por ello el Tribunal Mayor de Cuentas -vestigio de la Corona- desaparece y da lugar a la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda con características propias.

Al establecerse la Contaduría Mayor de Hacienda, la Cámara Popular ejerce su función comprobatoria de la economía nacional, con el examen y glosa de las cuentas del Poder Ejecutivo, esto llenó una necesidad imperiosa en el sistema de gobierno adoptado, haciendo posible así el desempeño de la función orgánica de la representación confiada a dicha Cámara.

En 1826, mediante Decreto Federal, se precisaron de manera amplia y categórica las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda y se dispuso que este órgano, para la glosa y revisión de cuentas, comunicaría a los inmediatos responsables los reparos y resultados que ocurrieran en el examen. Asimismo, se atribuía al Contador Mayor de Hacienda la facultad para intervenir en los cortes de caja y reconocimiento de las existencias en numerario y otros efectos de todas las oficinas donde se recibieran caudales de la Federación, los cuales se practicaban el 10. de julio de cada año, es decir, al inicio del año económico entonces. Otra disposición del mismo año, señalaba al Contador Mayor de Hacienda como el único capacitado para examinar personalmente 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 dichas cuentas. En 1828, se facultó al Contador Mayor de Hacienda para autorizar los cortes de caja mensuales de la Tesorería General de la Federación y para expedir los correspondientes finiquitos, sin perjuicio de la resolución posterior del Congreso. En octubre de 1830, se dispuso que los libros que llevara la Tesorería General de la Federación fueran autorizados por el Contador Mayor de Hacienda. (9)

9.-CFR.-Contaduría Mayor de Hacienda.-Revista Diálogo.-Op. Cit.-pp. 3 y 4

Esta ampliación de facultades para la Contaduría Mayor de Hacienda, viene a patentizar su importancia y gran utilidad, poniendo de manifiesto su alta misión, que no es otra que la de velar consecuentemente por los intereses que el pueblo tiene confiados a la Administración Pública y exigir oportunamente las responsabilidades que resulten a los funcionarios o empleados que por cualquier circunstancia manejen fondos del Erario Nacional.

11.2.4 CONSTITUCION DE LAS SIETE LEYES.

Esta Constitución llamada "Siete Leyes", abrogó la de 1824, y pese a su marcada ideología absolutista recogen con sus funciones a la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de la reorganización política y administrativa del país, para lo cual se establecía en su tercera ley artículo 52: Toca a la Cámara de Diputados... fracción I.- Vigilar por medio de una comisión inspectora compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda. (10) Hasta que en 1838, pasó a formar parte del Tribunal de Cuentas, que fue reestablecido por Ley del 14 de marzo de ese mismo año.

10.-CFR.-Tena Ramírez Felipe.-Op. Cit. p. 221

En 1839, Santa Anna sustituye en la Presidencia de la República a Don Anastasio Bustamante, y acuerda con el Congreso se reforme la Constitución, de tal forma que para el 2 de noviembre del citado año, la publica el Ejecutivo conservando las mismas funciones. El artículo 63 fracción IV indicaba: Corresponde al Congreso Nacional, examinar y aprobar en el mismo período, la cuenta general de inversión de los caudales públicos respectiva al año penúltimo; asimismo se proponía en su artículo 67 fracciones I y II: serán facultades exclusivas de la Cámara de Diputados vigilar por medio de una comisión inspectora compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda y nombrar los jefes y empleados de la Contaduría Mayor. (11)

El 12 de junio de 1843 Santa Anna sanciona las bases de la organización política de la República Mexicana llamadas, "Bases Orgánicas" las cuales en su artículo 66 fracción II y III facultaban al Congreso para : decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones que deben cubrirse, examinar y aprobar cada año la Cuenta General que debe presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior. Mientras que en su artículo 69 fracción I y II señalaba: vigilar por medio de

II.-Ibidem.- pp. 263 y 265.

una comisión inspectora de su seno el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y nombrar los jefes y empleados de la Contaduría Mayor, a los cuales dará sus despachos el Presidente de la República. Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas, presidieron con nominal vigencia el período más turbulento de la Historia de México. (12)

11.2.5 LEYES DE REFORMA Y LA EVOLUCION DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA HASTA LA CONSTITUCION DE 1917.

El 5 de febrero de 1857 fué jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado por más de 90 representantes y después por el Presidente Comonfort. El 17 del mismo mes y año, la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución. Los nuevos poderes quedaron instalados, la Presidencia de la República recayó en Ignacio Comonfort, como Presidente Constitucional (13)

La vuelta a los postulados democráticos de la época permitieron la creación de una nueva Constitución que confirmaba en su artículo 72 la facultad del Congreso de aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle al Ejecutivo, e imponer las

12.-CFR.-Tena Ramírez Felipe.-Op. Cit.-pp. 404, 414 y 416.

13.-Ibidem.-pp. 604 a 605.

contribuciones necesarias para cubrirlo. Con esta base y fundamento, se expidió un decreto que abrogaba el que dió vigencia al Tribunal Mayor de Cuentas reestableciéndose la Contaduría Mayor, con sus mismas funciones de control y vigilancia sobre la Hacienda Pública del país.

Empero, una década de luchas civiles hizo nulatoria la acción de la Contaduría, no siendo hasta 1867, cuando reinicia sus actividades, ampliadas por el ordenamiento referente a la "Presentación de los Proyectos del Presupuesto", que la facultaron para glosar la cuenta de la Tesorería y, dentro de ella la de todas las oficinas, empleados o agentes que manejaron caudales federales. (14)

En el año de 1896, el Congreso expide por vez primera la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, ampliando sus facultades mediante la asignación de las responsabilidades de: glosar la cuenta del Tesoro Federal; glosar las cuentas de las Tesorerías del Distrito Federal y de los Territorios Federales; la toma de razón de los Despachos Civiles y Militares; el registro de los avisos de fianzas otorgadas 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

14.-CFR.-Lanz Cárdenas José Trinidad.-Op. Cit. p. 527.

Banco Nacional y demás oficinas y establecimientos que determinaban las leyes; cuidar que oportunamente le fuera enviada la cuenta de cada año fiscal; formular las observaciones y reparos que resultaran en la glosa; consignar a la oficina del Timbre las infracciones a la ley de la materia; consignar a la autoridad judicial competente las responsabilidades criminales o pecuniarias; en caso de funcionarios que disfrutaran de fuero constitucional, poner en conocimiento de la Cámara de Diputados las responsabilidades de aquéllos por conducto de la Comisión Inspectorá; y, finalmente expedir los finiquitos de las diversas cuentas cuya glosa hubiere sido efectuada.

En 1904, el Presidente Porfirio Díaz expidió una segunda Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda que derogaba la anterior de 1896, la que se complementó en 1906 con su respectivo Reglamento Interior. (15)

11.2.6 LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SU POSTERIOR EVOLUCIÓN.

Al promulgarse la Constitución de 1917, se establece la facultad del Poder Legislativo para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y vigilar por medio de una Comisión

15.-CFR.-Contaduría Mayor de Hacienda.-Op. Cit. p. 4

Legislativa el exacto cumplimiento de sus funciones. El artículo 65 establecía que el Congreso se reuniría el 10. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de revisar la Cuenta Pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto sino que se extenderá el examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar. 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. Asimismo el artículo 73 establecía en sus fracciones VII y XXIV que: el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; y, para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor. De igual manera en su artículo 74 fracciones II, III y IV, indica: son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; nombrar a los jefes y empleados de la misma; y, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para

cubrir aquél. (16)

Hasta el año de 1936, el General Lázaro Cárdenas expide la tercera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, entrando en vigor el mismo año, encomendándole las atribuciones de: revisión y glosa de las cuentas anuales del Erario Federal, Distrito y Territorios Federales, de Beneficiencia Pública, Lotería Nacional y demás oficinas que manejan fondos o valores de la Federación. Esta revisión y glosa comprendía el examen, no sólo de las partidas de ingresos y egresos sino una revisión legal, numérica y contable de esas partidas, cuidando que tales cantidades estuvieran debidamente justificadas; practicar visitas de carácter especial que estimara necesarias, con la aprobación de la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados.(17)

El 13 de febrero de 1937, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda constituyéndose de la siguiente manera: 6 capítulos, 34 artículos y un transitorio, el capítulo I desmembrana en sus artículos del 1º al 3º lo relativo a la organización; el II, las obligaciones y facultades del artículo 4º al 9º, el III, en cuanto a las responsabilidades

16.-CFR.-Tena Ramírez Felipe.-Op. Cit. pp. 778, 781 y 783 a 785.

17.-CFR.-Contaduría Mayor de Hacienda.-Op. Cit. p. 4

del artículo 10 al 16; el IV establece lo relacionado con los finiquitos en sus artículos que van del 17 al 20; el V indica sobre la prescripción en los artículos del 21 al 25; el VI señala diversas disposiciones en los artículos del 26 al 34.
(18)

Las atribuciones encomendadas al organismo que nos ocupa, de acuerdo con su Ley, se encuentran establecidas en sus artículos 1, 7, 8, 9, 17, 18 y 19, de los cuales se desprenden tres grupos: atribuciones de 1) revisión de glosa, 2) de fiscalización y, 3) de finiquitos.

La Contaduría conforme a la Ley en cita, conservaba las facultades otorgadas por la Ley de 1936, expedida por el Presidente Lázaro Cárdenas. La Contaduría Mayor una vez que revisaba y glosaba la Cuenta Anual tenía facultades para extender el documento extintivo de la obligación que se enviaba a la oficina remitora de la cuenta, para que ésta a su vez expidiera el certificado respectivo a cada oficina o empleado dependiente de ella con la particularidad de que los finiquitos se podían otorgar por una cuenta anual ya glosada, aún cuando se encontrara otra anterior pendiente, inclusive el finiquito se otorgaba estando pendientes de glosar algunas cuentas.

18.-CFR.-Diario Oficial de la Federación.-México 13 de febrero de 1937.-pp. 1 a 4.

11.2.7 REFORMAS A LA LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda fué objeto de diversas reformas entre las que destacan las de 1948, 1963 y 1976.

El 31 de diciembre de 1948, se publica en el Diario Oficial de la Federación, que el inciso b) de la fracción I del artículo 32 de la Ley en comento facultó al Ejecutivo Federal para que por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público resolviera qué bonos y cupones amortizados o cancelados de la Deuda Pública Nacional debían conservarse por tiempo indefinido, y cuales conviniese que fueran incinerados dentro o fuera del país con las formalidades que determinara el reglamento respectivo; de acuerdo con el texto original, este tipo de documentos debían conservarse en las oficinas por tiempo indefinido.

Posteriormente, por Decreto publicado el 30 de diciembre de 1963, los artículos 27 y 28 de la Ley de referencia, sufren reformas en las que se encomienda a las oficinas del Ejecutivo debían remitir a la Contaduría Mayor los estados de contabilidad que resumiesen sus cuentas anuales, debiendo conservar a disposición de ésta los documentos comprobatorios originales, así como los libros de contabilidad respectivos

para su posterior revisión, glosa y consulta. Por otra parte, se precisaba que la Contaduría Mayor disponía de un año a partir de la recepción de los estados de contabilidad, para realizar la revisión y la glosa respectivas. En ese mismo Decreto se derogaron los artículos 29, 30 y 31; no obstante y de acuerdo con el artículo transitorio segundo del Decreto que se analiza, los procedimientos observados respecto al envío o devolución de documentos y libros a que se referían los artículos derogados, deberían seguirse practicando en tanto no se expidiera alguna disposición en contrario, lo que no llegó a suceder.

Años más tarde, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1976, se reformaron los artículos 7º, 8º, 12, 27, 28 y se adicionaron los artículos 29 y 30 de la Ley en cita. Las reformas dieron lugar a que la Contaduría Mayor de Hacienda no sólo podía practicar visitas sino inclusive realizar auditorías, así como solicitar datos, informes y documentación en general a las autoridades del sector público, así como a las empresas privadas o particulares que de alguna manera hubieran participado en operaciones de ingreso o egreso del gasto público federal. Asimismo, se imponía a la Contaduría la obligación de verificar que todos los cobros y pagos en fondos públicos estuvieran debidamente comprobados, conforme

a los precios y tarifas autorizados o de mercado, según procediera; para el desempeño de sus funciones, se autorizaba a la Contaduría auxiliarse de profesionales especializados con carácter de asesores; que las responsabilidades podían constituirse a cargo, tanto de funcionarios o empleados públicos, como de particulares que resultaren implicados; que dentro de los diez primeros días de noviembre de cada año por conducto de la entonces Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados, presentara el informe derivado de la revisión, conteniendo las evaluaciones técnicas que a su juicio procedieran, con el objeto de que el Congreso de la Unión al examinar la Cuenta Pública adoptara las determinaciones que considerara convenientes; que la Contaduría, previo acuerdo con la comisión inspectora podría disponer del plazo de un año para practicar la glosa de la Cuenta Pública Federal, con el fin de realizarla en la forma más exhaustiva posible; y que el Ejecutivo tenía la obligación de informar a la Contaduría a la solicitud de ésta, de los actos y contratos en los que resultaran derechos y obligaciones a las entidades del sector público, con el propósito de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños en contra del Erario Federal.

En 1978, a través del Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre, se expide una nueva Ley Orgánica de la

Contaduría Mayor de Hacienda, abriéndose así una etapa más clara en el devenir histórico, de este importante organismo; dicho ordenamiento, está acorde con los requerimientos de las reformas administrativas y políticas puestas en la marcha por el Presidente José López Portillo; además estableció las bases necesarias para el funcionamiento y estructura de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Esta nueva Ley consta de tres partes fundamentales:

- a) La Ley Orgánica, define y confirma a los órganos que tienen ingerencia en el examen y revisión de la Cuenta Pública, asignándoles sus respectivas funciones y competencias.
- b) La funcional, que define la Cuenta Pública y establece la forma de operación, los medios y los elementos de que se vale el órgano técnico para el desempeño de sus funciones y,
- c) La parte final, que se refiere a las responsabilidades, así como a diversas disposiciones relativas a la prescripción.

Asimismo, la Ley en cuestión se compone de 7 capítulos intitulados: de la Contaduría Mayor de Hacienda; de la

Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; de la Contabilidad y Auditoría Gubernamentales y Archivo Contable; de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal; de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal; de las Responsabilidades; de la Prescripción; dentro de 39 artículos, más cuatro transitorios.

11.3 ATRIBUCIONES

La Ley Orgánica confiere a la Contaduría amplias atribuciones, dentro de las cuales podemos citar las siguientes:

- A) Verificar que las entidades del sector público realicen sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de ingreso y a los Presupuestos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y si cumplieron con las disposiciones de las Leyes General de Deuda Pública, Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia.

- B) Verificar si se ejercieron correcta y estrictamente los presupuestos conforme a los programas subprogramas

aprobados y si se ejercieron y ejecutaron los programas asegurándose que los ingresos provenientes de financiamiento se aplicaron con la periodicidad y forma establecida por la Ley respectiva.

- C) Elaborar y rendir a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública 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 y de la del Departamento del Distrito Federal.

- D) Elaborar y rendir a la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, y la del Departamento del Distrito Federal la cual remitirá, por conducto de la Comisión de Vigilancia, en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción.

- E) Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, así como a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las Instituciones Privadas, cualesquiera que sean los fines

de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

- F) Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se realizó de conformidad con las leyes aplicables en la materia y además eficientemente y también para comprobar si las inversiones y gastos autorizados se han aplicado convenientemente para el logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados.
- G) Solicitar a los auditores externos, de las entidades copias de los informes, dictámenes de las auditorías por ellos practicadas o las aclaraciones que, en su caso, se estimen pertinentes.
- H) Establecer coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto a fin de informar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público.
- I) Fijar normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública Federal.

- J) Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.

11.4 REGLAMENTO INTERIOR.

En el Diario Oficial de la Federación de 5 de agosto de 1988, se publica el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual consta de 6 capítulos denominados: Del Ambito y Organización de la Contaduría en los artículos 1º, 2º y 3º; De las Atribuciones del Contador Mayor de Hacienda artículos 4º y 5º; De las Atribuciones del Subcontador Mayor de Hacienda, artículo 6º; De las Atribuciones Generales de los titulares de las Unidades Administrativas artículo 7º; De las Atribuciones de las Unidades Administrativas, artículos del 8 al 18; De la Suplencia de los Funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda artículo 19; y, 2 transitorios.

11.5 MARCO JURIDICO.

La Contaduría Mayor de Hacienda encuentra su Marco Jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 74 fracciones II, III y IV, así como en su Ley Orgánica expedida por el Congreso de la Unión

conforme a lo que establece el artículo 73, fracción XXIV de la Constitución.

Las funciones que realiza la Contaduría Mayor son básicamente la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, funciones que se establecen tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de la Contaduría.

No obstante, para que la Contaduría pueda tener un exacto desempeño de sus funciones tiene la obligación de conocer y vigilar la aplicación de los siguientes ordenamientos;

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.
- Ley de Obras Públicas y su Reglamento.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles y su Reglamento.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley de Planeación.
- Decreto Aprobatorio Anual del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

- Ley de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. (anual)
- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, así como los Reglamentos Interiores de las Dependencias y Entidades a las que se le practiquen auditorías.

Este marco jurídico comprende en forma enunciativa más no limitativa la legislación y normatividad relacionada con la función fiscalizadora que realiza la Contaduría Mayor, toda vez que existen otras disposiciones aplicables.

11.6 ESTRUCTURA ORGANICA.

En base al artículo 2º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y Artículo 2º y 7º fracción XIV de su Reglamento Interior, se establece que al frente de la Contaduría como autoridad ejecutiva estará un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, quien será auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor, así también existen Directores Generales por cada área sustantiva de la Contaduría, quienes a su vez serán auxiliados por Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Asesores, Jefes de Oficina de Sección, trabajadores de confianza y de base en número que se requiera y con las categorías que autorice anualmente el Presupuesto de Egresos.

El artículo 2 del Reglamento Interior de la Contaduría, establece la existencia de 9 Direcciones Generales denominadas: Jurídica; de Administración; de Sistemas; de Análisis e Investigación Económica; de Auditoría de Ingresos al Sector Central; de Auditoría al Sector Paraestatal; de Auditoría de Obra Pública; y de Evaluación de Programas. También cuenta con una Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión y una Dirección de Auditoría Interna.

11.7 CONCEPTO DE CUENTA PUBLICA.

Como lo he mencionado anteriormente la función o atribución principal de la Contaduría Mayor de Hacienda es justamente la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, por ello es pertinente hablar de lo que es la Cuenta Pública.

La Cuenta Pública es el informe que rinde anualmente el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados para mostrar los resultados de su gestión financiera y los alcances que la acción rectora del Estado ha tenido en el desarrollo económico y social del país, por lo que de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, como órgano del Ejecutivo, formula anualmente las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal correspondientes al ejercicio fiscal del año anterior. Estas son sometidas a la consideración del C. Presidente de la República, quien las presenta para su revisión y examen a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, en los términos de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución.

Ahora bien, la Cuenta Pública que se rinde anualmente comprenderá todas las operaciones efectuadas en su ejercicio presupuestario:

- I. Los ingresos y egresos;
- II. El superávit o déficit en el ejercicio del presupuesto;
- III. Las rectificaciones o datos acusados en años anteriores.
- IV. Las modificaciones a las asignaciones presupuestarias;
- V. Las dispensas provisionales de faltas o defectos - de justificación y comprobación en los gastos autorizados;
- VI. Pérdidas en la Hacienda Pública.
- VII. Presupuesto de Créditos cancelables por razones justificadas;
- VIII. Responsabilidades contituidas por el Ejecutivo a

- través de las Secretarías de estado de las mismas;
- IX. Balanza de la Hacienda Pública;
 - X. Análisis y demás estados complementarios y aclaratorios.

La Cuenta Pública tiene una doble finalidad; informar a la ciudadanía a través de la Cámara de Diputados de las operaciones realizadas durante el ejercicio presupuestario y servir de base para la elaboración de futuros programas.

11.8 CONCEPTO DE AUDITORIA.

Para efectos de la revisión de la cuenta pública a que se ha hecho mención en el punto que antecede, la Contaduría Mayor de Hacienda cuenta con la facultad que le impone el artículo 3 fracción V de su Ley Orgánica, en la que se establece la práctica de auditorías.

Si bien es cierto que el concepto de auditoría nos indica a pensar en materia contable, siendo ésto efectivamente cierto, también lo es que la necesidad de auditar en otros ámbitos ha permitido que este concepto crezca, de aquí que existan varios tipos de auditorías de los que hablaremos en el punto siguiente.

Según el Pequeño Larousse Ilustrado define auditoría como: "Examen de las operaciones financieras, administrativas y de otro tipo de una entidad pública o de una empresa por especialistas ajenos a ellas y con objeto de evaluar la situación de las mismas." (19)

Para Javier Pérez Saavedra el concepto de auditoría es definido como "aquella revisión sistemática encaminada al examen de hechos y circunstancias que se dan en el contexto de la administración pública, con objeto de comprobar que tales hechos o circunstancias coadyuven de manera eficiente a los altos objetivos del Estado." (20)

Mencionados estos conceptos podemos concluir que la auditoría se puede conceptualizar como la revisión y evaluación sistemática de actividades, documentos, registros e información de un ente o parte del mismo, para determinar su veracidad, confiabilidad o eficiencia lo que permite emitir una opinión o juicio sobre la razonabilidad de las acciones y en su caso, sugerir medidas para mejorar y hacer más eficiente la administración y aprovechamiento de los recursos en el logro de los fines para los cuales existe el ente.

19.-García Ramón Pelayo y Gross.-Op. Cit.-p.114.
20.-CFR.-Pérez Saavedra Javier.-Op. Cit.-p.92

Ahora bien, la auditoría dependiendo de quien la realiza, puede clasificarse en dos formas, las cuales son: auditoría interna y auditoría externa.

11.8.1 AUDITORIA INTERNA.

La auditoría interna como técnica ya aceptada por la administración aparece aproximadamente en 1940, cuando la empresa mediana y pequeña de poder familiar pasa a convertirse en la gran empresa con pluriparticipación. Esta clasificación de auditoría, durante muchos años y por deformación era utilizada para corregir y hacer depuraciones de la contabilidad y sus registros, lo que la convirtió en un apéndice de la misma y hasta los últimos años en que se convierte en una importante herramienta de la administración diversificando sus funciones a través de la revisión y análisis de las operaciones, sistemas, informes y resultados de la empresa.

De tal forma que la auditoría interna se realiza dentro del ámbito de una organización, entidad o dependencia y quienes realizan dicha auditoría son parte integrante de dichas instituciones, es decir: los auditores que la realizan aparecen en la nómina de dichas instituciones.

La importancia de este tipo de auditorías radica en que se constituyen en el instrumento de control interno que revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la Dirección y Operación la información sobre el resultado de su gestión, propiciando en su caso la adopción de medidas que tiendan a mejorar la eficiencia en la administración de los recursos. así como la eficacia en el logro de los objetivos y metas previstas.

Este mismo contexto de auditoría interna en las empresas privadas lo observamos también dentro del Gobierno Federal.

Hasta 1982, por disposición expresa de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se obligaba la creación y existencia de órganos de auditoría interna en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Hasta ese mismo año la función de auditoría en el poder ejecutivo, se realizaba en diversas instancias que originaban duplicidad e interferencias. Así que el Ejecutivo decidió concentrar en un sólo organismo todas las instancias de auditoría y control que se encontraban diseminadas en el mismo ensequimiento del programa de renovación moral de la sociedad, se creó en 1983 la Secretaría de Contraloría General de la Federación.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación se convierte en el Órgano de Auditoría Interna del Poder Ejecutivo y presenta la necesidad que su titular tiene de conocer y evaluar los resultados de las acciones de gobierno, llegando a niveles que por su alta investidura, funciones y responsabilidades no podría conocer y manejar por sí mismo.

11.8.2 AUDITORIA EXTERNA.

Se llama auditoría externa a la que es practicada por un auditor independiente, esto es, que no es empleado a sueldo del organismo auditar. Esta clasificación de auditorías se lleva a cabo cuando se requiere proporcionar información dictaminada independiente a persona, empresas o dependencias que no forman parte del organismo auditado. Cuando este es muy grande o su operación es muy compleja, es conveniente que se cuente con una auditoría interna que le proporcione a través de todo el ejercicio, información auditada al nivel directivo del organismo, para darles la seguridad de que sus mecanismos de control están funcionando correctamente, o bien para señalar las deficiencias de los mismos, a fin de que sean corregidos.

La auditoría externa funciona un tanto cuanto diferente, generalmente se contrae a lo que se llama "auditoría de estados financieros" que tiene por objetivo principal emitir una opinión sobre la corrección de los estados financieros preparados por el organismo, a la fecha de cierre de su ejercicio fiscal. Estas auditorías son la especialidad de los contadores públicos.

Esto básicamente es lo que se da en el sector privado, pero ¿existe este tipo de auditoría dentro del sector público? Sí, la auditoría externa en el sector público también existe y este tipo de auditoría la realiza justamente la Contaduría Mayor de Hacienda, que es un órgano ajeno al Poder Ejecutivo, ya que la Contaduría pertenece al Poder Legislativo, estrictamente a la Cámara de Diputados.

11.8.3 TIPOS DE AUDITORIA.

Así pues tenemos que la Contaduría Mayor de Hacienda a través de sus direcciones generales realiza diferentes tipos de auditorías, con fundamento en los artículos 3º fracción IV y V, artículo 7º fracción VIII, artículo 10 fracción III, y artículos 12, 19, 22 y 24 de su Ley Orgánica, de la manera siguiente:

Tipo de Auditoría	Dirección General Responsable.
Auditoría Financiera	Dirección General de Auditoría de Egresos Sector Central.
y	Dirección General de Auditoría de Ingresos Sector Central.
Auditoría de Sistemas.	Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal.
Auditoría de Obra Pública.	Dirección General de Ingeniería.
Evaluación de Programas.	Dirección General de Evaluación de Programas.
Auditoría de la Legalidad.	Dirección General Jurídica y Consultiva.

Este tipo de auditorías reciben el nombre de auditorías gubernamentales.

11.8.4 CONSIDERACIONES PARA LLEVAR A CABO UNA AUDITORIA.

Para la realización de una auditoría deben tomarse en cuenta ciertas consideraciones tales como: a) Normas Generales, b) Políticas Internas para su realización, c) Normas relativas a la Ejecución del Trabajo, y d) Norma de información.

- a) Las Normas Generales, comprenden: el examen, revisión, análisis y verificación de la estructura, organización, funcionamiento, procedimientos administrativos y de

actos de los que resulten derechos y obligaciones de la propia entidad.

- b) Las Políticas Internas para su realización se integran con un personal capacitado y experiencia suficiente para obtener la evidencia necesaria y formular las opiniones, conclusiones y recomendaciones que sean pertinentes y conducirse con absoluta independencia y profesionalismo durante el examen y la preparación del informe.

- c) Las Normas relativas a la Ejecución del Trabajo, se constituyen con una planeación previa y adecuada, una supervisión permanente en el curso de la auditoría del personal que la realiza; y la obtención de pruebas suficientes, pertinentes idóneas que sirvan de base sólida a las opiniones, juicios, conclusiones y recomendaciones que haga el auditor.

- d) Las Normas de información se aplican a los informes y son: tan concisos como sea posible; lo suficientemente claro y completo; que los hechos sean de manera exacta, completa y equitativa; ser objetivo en lo advertido y en las recomendaciones con un lenguaje claro y sencillo; la explicación correcta de las infracciones a los ordenamientos legales que corresponden; y revisión del

estilo y contenido del informe con sus respaldos y evidencias objetivas.

11.9. IRREGULARIDADES DETECTADAS POR LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

Como consecuencia de las Auditorías, este organismo fiscalizador puede detectar irregularidades de diversa índole, desde las más leves hasta las más graves que dan lugar a una responsabilidad de carácter penal. De ahí que la palabra irregularidad, dentro de la fiscalización superior, debe entenderse en su sentido amplio, es decir LATO SENSU, así tiene diversas acepciones, a saber; falla, error, omisión, falta, anomalía, infracción, contravención. Las irregularidades descubiertas, provocan distintas responsabilidades, sean administrativas, penales, políticas, etc.

Como ejemplos de irregularidades se tiene:

- A) En materia de obra pública: pagos en exceso de volúmenes de obra no ejecutados; anticipos a contratistas, no amortizados; precios unitarios incorrectamente determinados; obra mal ejecutada; utilización de materiales distintos a los contratados, etc.

- B) En materia de adquisiciones y prestación de servicios: Adquisiciones de bienes a precios superiores a los autorizados; pago de bienes o servicios no recibidos; pagos duplicados; adquisición de bienes o servicios a proveedores no registrados, en su caso; facturas apócrifas, etc.
- C) En materia de Ingresos: Omisión total o parcial en el pago de contribuciones y accesorios; omisión en la declaración de ingresos gravados; venta de bienes o materiales sin ingresar su importe, etc.
- D) En materia de Presupuesto, Contabilidad Gubernamental y Deuda Pública: Exceso en el ejercicio del gasto autorizado; contratación de financiamientos por cantidades superiores a las autorizadas; registros presupuestales incompletos o deficientes, etc.
- E) En materia Administrativa en general: Falta de manuales de organización y de procedimientos o de su actualización; deficiencias en la contratación de personal; deficiencias en los sistemas de almacenamiento o de control de inventarios.

F) En materia de Legalidad: la falta de atención a las fases del procedimiento en los juicios, por la no contestación a la demanda, aportación de pruebas, desahogo de las mismas, interposición del amparo, etc.

11.10 ACCIONES QUE LLEVA A CABO LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA CUANDO ENCUENTRA IRREGULARIDADES.

Ante las irregularidades detectadas la Contaduría Mayor de Hacienda puede ejercitar diversas acciones, dependiendo del tipo de irregularidad. A través de dichas acciones la Contaduría Mayor de Hacienda está actualizando sus atribuciones en consecuencia, en este caso la palabra acción no debe confundirse con lo que en materia jurídica se conoce como acción procesal, la cual se define según lo expresado por el jurisconsulto Celso, como el derecho de perseguir en juicio lo que nos es debido y que los procesalistas modernos, como Carnelutti o Chiovenda, consideran como el derecho subjetivo público de pedir al órgano jurisdiccional que declare el derecho en una situación controvertida. Por tanto, nos referimos a la palabra acción en su sentido filológico, como el ejercicio de una atribución de la Contaduría Mayor, en consecuencia las acciones que puede ejercitar cuando descubre irregularidades son:

A) Pliego de Observaciones y Promoción del Fincamiento de Responsabilidades derivadas de los mismos.

- B) Recomendaciones.
- C) Oficios de Señalamiento.
- D) Promoción del Ejercicio de la Facultad de comprobación fiscal.
- E) Promoción de imposición de sanciones.
- F) Resarcimientos espontáneos o directos.
- G) Denuncias Penales.

Si bien estas acciones se encuentran implícitas en las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda, sin embargo, para precisarlas, las analizaré a continuación.

11.10.1 PLIEGO DE OBSERVACIONES Y PROMOCION DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES.

El pliego de observaciones es aquella acción de la Contaduría que consiste en dar a conocer formalmente, es decir, a través de un documento oficial a la dependencia o entidad pública auditada, la irregularidad o irregularidades que se detectaron en sus áreas y que traen como consecuencia el resarcimiento de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública, por lo que se le requiere la información y documentación justificatoria y comprobatoria, en su caso, otorgándole un plazo improrrogable de 45 días hábiles. Hasta el momento es la acción fundamental de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Cabe destacar que la política actual de la Contaduría Mayor de Hacienda es la de formular los pliegos de observaciones, cuando los resultados de la auditoría practicada a la dependencia o entidad pública se desprende que realmente se afectó a la Hacienda Pública.

Se debe tener presente que el pliego de observaciones se formula a la dependencia o entidad pública auditada, según lo determina el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, por tanto, el destinatario de los pliegos de observaciones son las dependencias o entidades públicas de que se trate a través de su titular, quienes deberán informar y aportar la documentación respectiva, para esclarecer las irregularidades en ellas detectadas. No obstante, las dependencias y entidades públicas no tienen presencia física, no se materializan, por lo que sólo pueden actuar a través de su personal, de ahí que ese deber se traslada al servidor público que corresponda; específicamente, el requerimiento de información y documentación se envía al titular de la unidad o área en que se presentó la irregularidad, independientemente de que haya o no participado en la misma, en virtud de que por su posición y las funciones que desempeña se encuentra en mejores condiciones para aclarar la irregularidad y aportar elementos u obtenerlos para el esclarecimiento de los hechos. En caso que el titular de la dependencia o entidad no

haya participado en las irregularidades, de ningún modo será el responsable directo o subsidiario, no obstante tendrá el deber de agotar todos los medios de que disponga, en su carácter de funcionario actual, para aportar a este órgano técnico la información y documentación requerida.

Aparte de notificar el Pliego de Observaciones al superior jerárquico, se le notifica a aquellas personas que aunque ya no están desempeñando un puesto público pero que presumiblemente conocieron de la irregularidad al estar en funciones, se les otorga la posibilidad de ser escuchados para que aleguen lo que a su derecho convenga y aporten a la Contaduría la información y documentación de que dispongan, lo cual facilita el esclarecimiento de los hechos y permite mayores elementos para la determinación de las responsabilidades correspondientes.

Una vez determinadas las responsabilidades, la Contaduría promueve el fincamiento de responsabilidades ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación mediante el oficio correspondiente, a efecto de que esa dependencia formule el Pliego de Responsabilidades, el cual ya se traduce en un crédito fiscal a cargo de los sujetos responsables directos y solidarios, así como el subsidiario, que emana del derecho a la reparación del daño, la Secretaría

de la Contraloría lo turnará a la Tesorería de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, según proceda para su notificación y pago en su caso, para que se haga efectivo mediante el procedimiento respectivo.

11.10.2 RECOMENDACIONES.

Las recomendaciones son aquellas acciones que la Contaduría Mayor de Hacienda puede realizar y que consisten en comunicar a la dependencia o entidad auditada una serie de proposiciones o sugerencias a efecto de que superen las deficiencias de carácter programático, de sistemas, de planeación financiera, legales, de ejecución de obras, etc., que se hayan detectado en las auditorías realizadas en las diversas áreas, o bien para que mejoren ciertos aspectos, sistemas o procedimientos.

En consecuencia las recomendaciones tienen como propósito mejorar la gestión financiera y administrativa de la dependencia o entidad pública de que se trate; a tal efecto se le solicita comunique las medidas adoptadas en relación con las recomendaciones efectuadas o en su caso los comentarios que efectúen, sin perjuicio de que la Contaduría Mayor de Hacienda pueda promover las acciones que legalmente procedan, cuando se haya causado un daño por la irregularidad.

Las recomendaciones se dan a conocer a la dependencia o entidad pública a través de un oficio en el cual se establece un plazo que varía entre 30 y 45 días según el grado de dificultad existente para atender las recomendaciones, con esto se ha permitido superar diversas deficiencias en las dependencias y entidades públicas. (21)

11.10.3 PROMOCION DEL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE COMPROBACION FISCAL.

Es aquella acción de la Contaduría Mayor de Hacienda a través de la cual comunica a la autoridad fiscal una posible evasión fiscal por parte de cierto contribuyente, y que trae como consecuencia un daño y perjuicio a la Hacienda Pública, por lo que se solicita revise sus declaraciones y en caso de que la Contaduría Mayor esté en lo cierto, la autoridad fiscal llevará a cabo sus funciones de auditoría directa o inclusive compulsas.

La promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, se efectúa formalmente ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pudiéndose llegar a hacer ante el

21.-Zuñiga Ortíz Juan, Asesor del Contador Mayor de Hacienda, Seminario sobre tópicos de Contabilidad y Auditoría Gubernamentales., Segunda Sesión de 13 de mayo de 1986, México, D. F.-pp. 7 y 8.

Departamento del Distrito Federal o alguna entidad federativa si así corresponde y según esté previsto en los convenios de coordinación fiscal.

Mediante el oficio respectivo (oficio de señalamiento) se comunica a la autoridad fiscal los hechos, las disposiciones infringidas y las pruebas en su caso solicitando se le practique una auditoría directa al contribuyente y según proceda promueva el ejercicio de las acciones que legalmente corresponda, asimismo se le otorga un plazo para que informe de los resultados a la Contaduría Mayor de Hacienda.

11.10.4 PROMOCION DE IMPOSICION DE SANCIONES.

A través de esta acción la Contaduría Mayor de Hacienda pide a la autoridad sancionadora la aplicación de la sanción que legalmente corresponda al servidor público o particular que, a través de un acto u omisión infringió alguna disposición legal o reglamentaria de carácter administrativo.

La autoridad ante la cual se promueve la imposición de la sanción administrativa, varía según se trate de servidores públicos o de particulares. Así tratándose de servidores públicos, dependiendo del tipo de sanción, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevee que podrá

ser el superior jerárquico, Contraloría Interna, Coordinador de Sector o la Secretaría de Contraloría, mientras que si se trata de contratistas y proveedores será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y respecto de ciertos proveedores la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En el oficio de promoción de imposición de sanciones se hará una exposición de los hechos, de las disposiciones infringidas, se acompañarán las pruebas que permitan demostrarlos, especificándose el artículo o artículos que prevén la sanción relativa, otorgándole a la autoridad sancionadora un plazo para el trámite respectivo.

11.10.5 RESARCIMIENTOS ESPONTANEOS O DIRECTOS.

Bajo este nombre se conoce a aquel procedimiento conforme al cual la Contaduría Mayor de Hacienda conoce el acuerdo de la dependencia o entidad pública que sufrió quebranto en su patrimonio y el particular que se vió beneficiado, sobre los términos en que éste resarcirá a la Hacienda Pública, levantándose al efecto una acta administrativa, en la que habrá de constar los antecedentes de la irregularidad que detectó la Contaduría Mayor de Hacienda, los términos en que el particular llevará a cabo el

resarcimiento parcial o total, el plazo para el resarcimiento, en su caso, y la mención de que la Contaduría tome conocimiento del acuerdo, para promover en su caso, las acciones que legalmente correspondan.

Este procedimiento es utilizado por la Contaduría por razones de economía, pues el efecto de un resarcimiento espontáneo o directo es originar el desahogo de la irregularidad respectiva, dándose por terminado el asunto; de ahí que ya no es necesario seguir con los trámites para la elaboración del pliego de observaciones o promoción de responsabilidades administrativas.

El resarcimiento espontáneo o directo, sólo tendrá lugar si se presentan los siguientes supuestos:

- 1) Que exista el consentimiento entre la dependencia o entidad pública y el particular que haya participado en la irregularidad para llevar a cabo el resarcimiento por parte de éste, de la cantidad que percibió indebidamente.
- 2) Que la irregularidad detectada en virtud de la auditoría que se practicó por la Contaduría Mayor de Hacienda, no haya sido provocada en forma dolosa, ni que sea presumiblemente constitutiva de algún delito.

Esto último debe tenerse bien presente, a efecto de no encuadrar conductas de carácter delictivo, y que pretendieran limpiarse con un mero resarcimiento. En cuanto que el resarcimiento trae como consecuencia el desahogo de la irregularidad, en forma total o parcial, según el caso, sólo podrá tener lugar en tanto la Contaduría Mayor de Hacienda no promueva el fincamiento de las responsabilidades derivadas de la irregularidad en cuestión.

11.10.6 DENUNCIAS PENALES.

Mediante la denuncia penal la Contaduría Mayor de Hacienda pone en conocimiento del Ministerio Público correspondiente, la irregularidad, cuyos hechos que la configuran presumiblemente pueden ser constitutivas de algún delito.

La Contaduría Mayor de Hacienda en la denuncia penal efectúa una exposición minuciosa de los hechos, apoyándose en el dictamen.

Esta viene a ser sin duda la acción más drástica que promueve la Contaduría Mayor de Hacienda. Además cabe señalar que aún cuando se promueva la responsabilidad penal, podrá promoverse la responsabilidad administrativa, aunque por

política de la Contaduría tiene prioridad la primera, a fin de evitar poner en sobre aviso a los presuntos responsables, de manera que traten de eludir la acción legal correspondiente.

11.10.7 SEGUIMIENTO DE LAS ACCIONES.

La Contaduría Mayor de Hacienda respecto de cada una de las anteriores acciones, lleva el seguimiento hasta la conclusión de las mismas, ya sea porque fueron atendidas, desahogadas (por resarcimiento de los hechos o datos en los que se apoyaba) o bien por haberse fincado las responsabilidades relativas.

La Contaduría lleva el seguimiento de las acciones no sólo para conocer el estado en que se encuentran, sino principalmente para ir las promoviendo, es decir empujando para que no se detenga su tramitación, el seguimiento de las acciones permite a este órgano fiscalizador impulsar las acciones hasta su conclusión.

Para facilitar dicho seguimiento la Contaduría ha formulado sendos procedimientos para cada una de las acciones, en el cual se precisan cada una de las fases o etapas en las que se desarrolla su tramitación. Tales procedimientos están en proceso de automatización.

Cabe destacar que el seguimiento de las acciones que se promueven, constituye además una obligación para la Contaduría Mayor de Hacienda, pues ésta tiene que informar a la Cámara de Diputados el estado en que se hallan las acciones promovidas, lo cual se efectúa a través del informe de resultados y en las reuniones con la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, desde luego que esa información se proporciona dentro de un marco de respeto al principio de independencia de acción de este Órgano Técnico.

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

- 1.- En las culturas prehispánicas, los sistemas de control en la administración de la hacienda, eran rígidos, estrictos e incorruptibles, resultado de la honestidad y organización de los dirigentes y sus pueblos, así como por la existencia de la pena de muerte para algunos de los delitos contemplados en su régimen legal.
- 2.- La conquista impuso a los pueblos indígenas, usos y costumbres contrarios a su sistema jurídico, entre ellos, la corrupción.
- 3.- El derecho mexicano registra fundamentalmente dos sistemas de control para los órganos del Estado: El primero, la Contaduría Mayor de Hacienda, que es la institución del estado mexicano para el control patrimonial de sus órganos. El segundo, lo constituyen las dependencias de auto control que los propios órganos del Estado han establecido.
- 4.- A través de las diferentes constituciones mexicanas elaboradas en el siglo XIX, se observa una legislación específica en relación a los mecanismos de control sobre las responsabilidades de los servidores públicos y sistemas administrativos, la cual se han venido

depurando, con el objeto de disminuir la incidencia de la corrupción en la Administración Pública, sin la obtención de resultados positivos absolutos.

- 5.- En la Constitución de 1917, se da mayor importancia a los Medios de Control en la Administración Pública, que en el anterior siglo, y para tal efecto, se crea el Departamento de Contraloría, lo que representa un gran avance en la organización administrativa, en virtud de que la fiscalización en México se vuelve más eficiente, eficaz, estricta, restringida y pretende ser imparcial.
- 6.- Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el año de 1983, por iniciativa de Ley propuesta por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, se inicia una nueva etapa, muy importante, sobre el Control en la Administración Pública Federal; que incluye la continuidad de las Contralorías Internas y la relación de éstas con la citada Dependencia, lo que considero un acierto del ex-mandatario mencionado, dadas las circunstancias políticas, económicas y sociales de nuestro país.
- 7.- La Contaduría Mayor de Hacienda, es la constitucionalmente responsable de los sistemas de control y supervisión de la Cuenta Pública.

- 8.- No obstante la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, del funcionamiento de las Contralorías Internas, la ampliación de facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda y las publicaciones de las leyes en vigor, relativas al control de la Administración Pública Federal y de las responsabilidades de los Servidores Públicos, han sido insuficientes para obtener resultados precisos en las auditorías que se llevan a cabo en diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en virtud de que los Organos Técnicos encargados del control y evaluación, carecen de elementos suficientes que permitan alcanzar resultados reales y veraces de una simple Auditoría.
- 9.- A mi consideración, una auditoría debe ser más completa y profunda, y para tal efecto, se requiere de muchas cosas, entre ellas la implantación del Servicio Civil de Carrera, mayor presupuesto para los órganos de control, en consecuencia la contratación de personal honorable, preparado, titulado, con experiencia, profesionalismo, conocimiento de las leyes aplicables, con capacitación continua, honorarios dignos, mayor número de personal, con la finalidad de auditar a toda la Administración Pública Federal.
10. Lo anterior permitirá que los servidores públicos

que manejen los recursos patrimoniales, lo hagan con absoluta HONRADEZ, HONESTIDAD, EFICACIA, EFICIENCIA e IMPARCIALIDAD, evitando con ello situaciones y determinaciones políticas, que perturban la economía, la paz pública y el derecho de bienestar de todos los mexicanos.

- 11.- Realizar por parte del Gobierno Federal una recopilación de leyes y sistemas administrativos respecto del control a través de los siglos y ajustarlas a la actualidad de manera óptima lo cual redundará en una administración más eficiente y eficaz.
- 12.- Es necesario limitar el poder y las funciones del Ejecutivo Federal en materia de ingreso y gasto público, a través de una verdadera división de los Poderes de la Unión, es decir, de un fortalecimiento de los Poderes Judicial y Legislativo, para hacer un contrapeso a la preeminencia del Ejecutivo.
- 13.- Otorgar las facultades necesarias al Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados para modificar, negar y otras similares aspectos relativos al presupuesto de egresos.
- 14.- Limitar las "partidas secretas" y llevar un control sobre las mismas, a través de los órganos de

fiscalización.

- 15.- Otro factor que podría incidir en el control de los ingresos y los gastos públicos, sería la creación de un "Tribunal de Cuentas", dependiente del Poder Judicial Federal que como institución especializada se encargue de sancionar las faltas en que incurran, tanto los altos funcionarios, como los empleados responsables del ejercicio presupuestal.

- 16.- Por lo expuesto, el presente trabajo pudiera entenderse como una utopía, sin embargo, con la aplicación de las medidas necesarias es posible se convierta en una realidad, ya que para ello debemos contribuir todos y cada uno de los mexicanos, no sólo quienes están a cargo de los Poderes de la Unión Federal, sino también de los gobernados, para que este México, sea más productivo e igualitario.

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

- 1.- Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- 5ta. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1984.
- 2.- Acosta Romero Miguel.- Segundo Curso de derecho Administrativo.- 1ra. edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1989.
- 3.- Adam Adam Alfredo y Guillermo Becerril Lozada.- La Fiscalización en México.- Editorial Universidad Nacional Autónoma de México,, México 1986.
- 4.- Barragán Barragán José.- El Juicio de Responsabilidades en la Constitución de 1824.- Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 1986.
- 5.- Beneyto Pérez Juan.-Historia de la Administración Española e Hispanoamericana.-Ediciones Aguilar.-Madrid 1958.
- 6.- Burgoa Orihuela Ignacio.-Derecho Constitucional Mexicano.-Editorial Porrúa, S. A.-México 1979.
- 7.- Canto López Antonio.-Apuntaciones Sobre Mesoamérica.- Editorial Universidad Autónoma de Yucatán.-México 1984.
- 8.- Cárdenas Raúl F.-Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.-Editorial Porrúa, S. A.-México 1982-
- 9.- Carrillo Castro Alejandro.-La Reforma Administrativa en México.-Editorial Miguel Angel Porrúa, S. A.-2da. Edición.-México 1980.
- 10.- Carrillo Castro Alejandro y Sergui García Ramírez.-Las Empresas Públicas en México.-Grupo Editorial Porrúa.-México 1982.
- 11.- Colección de Ordenes y Decretos de la Soberanía, Junta Provisional Gubernativa y Soberanos Congresos Generales de la Nación Mexicana.-Imprenta Galván, 2da. Edición Tomo II, México 1829.
- 12.- Dublán Manuel y José María Lozano.-Legislación Mexicana o Colección completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República, Imprenta del Comercio, Edición Oficial.-Tomos I, VI, VIII y XVI.-México 1876.
- 13.- Et. al.-Así fue la Revolución Mexicana.-Editorial CONAFE.-Tomo 4.-México 1985.

- 14.- Et. al.-Mesoamérica y el Centro de México.-Editorial Instituto Nacional de Antropología e Historia.-México 1985.
- 15.- Faya Viesca Jacinto.-Administración Pública Federal.- 2da. Edición.-Editorial Porrúa, S. A.-México 1983.
- 16.- Faya Viesca Jacinto.-Finanzas Públicas, 2da. Edición.- Editorial Porrúa, S. A.-México 1986.
- 17.- Franco Guerrero Jesús.-El Sistema Nacional de Planeación y la Integración del Sistema de Control y Educación Gubernamental.-Revista de Administración Pública No. 57/58.-Ediciones INAP.-México Enero-Junio 1984.
- 18.- García Ramírez Sergio.-Panorama sobre la Empresa Pública en México.-Editorial Universidad Nacional Autónoma de México.-México 1982.
- 19.- Giuliani Fonrouge Carlos M.-Derecho Financiero.-3ra. Edición.-Ediciones Depalma.-Vol. 1, Buenos Aires.
- 20.- González Blackaller Ciro y L. Guevara Ramírez.-Síntesis de Historia de México.-Editorial Cumbre, S. A.-México 1978.
- 21.- Guerrero Omar.-Antecedentes del Departamento de Contraloría.-Revista de Administración Pública No. 57/58.-Ediciones INAP.-México Enero-Junio 1984.
- 22.- Hajar y Haro Alberto.-Manual de la Contraloría.-Revista de Administración Pública No. 54.-Ediciones INAP.-México Abril-Junio 1983.
- 23.- Lanz Cárdenas José Trinidad.-La Contraloría y el Control Interno en México.-Editorial Fondo de Cultura Económica.-México 1987.
- 24.- Lanz Cárdenas José Trinidad.-El Marco Jurídico y Administrativo del Control en la Administración Pública Federal.-Revista de Administración Pública No. 57/58.- Ediciones INAP.-México Enero-Junio 1984.
- 25.- Lecturas Universitarias No. 29.-Antología de Estudios sobre la Investigación Jurídica.-et.al.-Editorial UNAM (completo).-México 1978.
- 26.- Machorro Narváez Paulino.-La Situación Legal del Departamento de Contraloría.-Revista de Administración Pública No. 57/58.-Ediciones INAP.-México Enero-Junio 1984.

- 27.- Manual de Organización del Gobierno Federal 1982, Centro Editorial y de Redacción de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.
- 28.- Manual de Organización 1986.-Secretaría de la Contraloría General de la Federación.-Dirección General de Comunicación Social.-Talleres Gráficos de la Nación.-México 1986.
- 29.- Manual de Organización General de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación del Diario Oficial de la Federación de 23 de enero de 1990.
- 30.- Margadant S. Guillermo Floris.-Introducción a la Historia del Derecho Mexicano.-Editorial Esfinge.-5ta. edición.-México 1984.
- 31.- Martner Gonzalo.-Planificación y Presupuesto por Programas.-16a. edición.-Editorial Siglo XXI.-México 1988.
- 32.- Martínez de la Serna Juan Antonio.-Derecho Constitucional Mexicano.-Editorial Porrúa, S.A.-México 1983.
- 33.- Mendieta y Nuñez Lucio.-El Derecho Precolonial.-Editorial Porrúa, S.A., 5ta. edición.-México 1985.
- 34.- Molina Roqueñi Felipe.-Constitución de Cádiz 1812, Comisión Nacional.-Editora PRI, México (Colección Documentos 3).
- 35.- Molina Roqueñi Felipe.-Constitución Política de 1824.-Comisión Nacional.-Editora PRI, México (Colección Documentos 4).
- 36.- Montesquieu.-Del Espíritu de las Leyes.-Editorial Porrúa, S. A.-8a. ed.-Colección Sepan Cuantos No. 191.-México 1990.
- 37.- Moreno Rodríguez Rodrigo.-La Administración Pública Federal en México.-Editorial UNAM (completo).-México 1980.
- 38.- OTS y Capedi José María.-Historia del Derecho Español en América y el Derecho Indiano.-Ediciones Aguilar.-Madrid 1969.
- 39.- Pallares Jacinto.-Historia del Derecho Mexicano.-Editorial Porrúa, S. A.-México 1986.
- 40.- Pérez Saavedra Javier.-La Auditoría Gubernamental en el Contexto de la Administración Pública.-Revista de Administración No. 57/58.

- 41.- Robles Raúl.-Política de Control y Fiscalización para la Administración Pública Federal.-Revista de Administración Pública No. 57/58.
- 42.- Romero Vargas Yturbide.-Los Gobiernos Socialistas de Anáhuac.-Editorial Romero Vargas Editor, S. A.-México 1988.
- 43.- Salazar Abaroa Enrique A.-Derecho Parlamentario.-1ra. edición.-Ediciones INAP.-México 1989.
- 44.- Teña Ramírez Felipe.-Leyes Fundamentales de México 1808-1987, Editorial Porrúa, S. A., México 1987.
- 45.- Wolf Eric.-Pueblos y Culturas de Mesoamérica.-Editorial Biblioteca Era Ensayo.-México 1980.
- 46.- Zoraida Vázquez Josefina.-et. al.-Historia General de México.-Editorial SEP/El Colegio de México.-México 1981.
- 47.- Zuñiga Ortiz Juan.-Asesor del Contador Mayor de Hacienda, Seminario sobre tópicos de Contabilidad y Auditoría Gubernamentales.-Segunda Sesión de 13 de mayo de 1986.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 50a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1972, Colección Porrúa.
- 3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada.- et. al.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Rectoría México 1985, Textos y Estudios Legislativos Núm. 59.
- 4.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- "Edición Concordada", Segunda Edición, PRI, México 1988.
- 5.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Editorial Sista.-Edición 1994.
- 6.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Edición 12.-Editorial Porrúa, S. A.-México 1982.
- 7.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Edición 18.-Editorial Porrúa.-México 1987.
- 8.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1983.
- 9.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.-Edición 18.- Editorial Porrúa, S. A. México 1987.
- 10.- Ley de Planeación.-Edición 18, Editorial Porrúa, S. A., México 1987.
- 11.- Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.-Edición 18.-Editorial Porrúa, S. A., México 1987.
- 12.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-Editada por la Unidad de Comunicación Social de la Secretaría de la Contraloría de la Federación.- México 1992.
- 13.- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.-Poder Legislativo.-Contaduría Mayor de Hacienda 1991.
- 14.- Ley de Obras Públicas.-Edición 18.-Editorial Porrúa, S. A., México 1987.

- 15.- Ley de Deuda Pública.-Edición 1ª, Editorial Porrúa, S. A. México 1987.
- 16.- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, México 1988.
- 17.- Código Fiscal de la Federación, Compendio Tributario, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1988, Tomo 1 y 11.
- 18.- Reglamento de la Ley de Obras Públicas,-Edición 18.- Editorial Porrúa, S. A., México 1987.
- 19.- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.-Diario Oficial de la Federación de 1990.

HEMEROGRAFIA

- 1.- Diario Oficial de la Federación de 18 de febrero de 1918.-Procedimiento del Departamento de Contraloría.
- 2.- Diario Oficial de la Federación de 8 de febrero de 1918.-El Contralor General de la Nación.
- 3.- Diario Oficial de la Federación de 15 de julio de 1932.- Decreto que reforma varios artículos del Reglamento de la Ley de Garantía del Manejo de Funcionarios y Empleados.
- 4.- Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1932.-Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Agrarios.
- 5.- Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1932.-Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.
- 6.- Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1932.-Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1933.
- 7.- Diario Oficial de la Federación del 9 de febrero de 1933.-Ley para la Depuración y Liquidación de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal.
- 8.- Diario Oficial de la Federación del 6 de abril de 1934.- Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal.
- 9.- Diario Oficial de la Federación del 1ro. de enero de 1935.-Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación.
- 10.- Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1935.-Decreto por el cual se detalla la documentación que deberá integrar la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal de 1934.
- 11.- Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1935.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 12.- Diario Oficial de la Federación de 13 de febrero de 1936.-Reglamento del Artículo 24 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- 13.- Diario Oficial de la Federación de 13 de febrero de 1937.-Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

- 14.- Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1949.- Ley de Secretarías de y Departamentos de Estados.
- 15.- Diario Oficial de la Federación de 21 de diciembre de 1946.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- 16.- Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 1947.- Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- 17.- Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1948.- Decreto que reforma el inciso b) de la fracción I del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 31 de diciembre de 1936.
- 18.- Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1958.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- 19.- Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1963.- Reforma a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- 20.- Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 21.- Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1976.- Reformas y Adiciones a diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 22.- Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1978.- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- 23.- Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1980.- Decreto por el que se reforma el artículo 27 fracción XXVII, el artículo 32 en su fracción XVIII, y esta pasa a ser XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 24.- Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1982.- Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 25.- Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1983.- Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 26.- Diario Oficial de la Federación de 14 de mayo de 1986.- Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 27.- Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982 Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- 28.- Diario Oficial de la Federación del 5 de agosto de 1988.-Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- 29.- Diario Oficial de la Federación del 16 de enero de 1989.-Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 30.- Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1991.-Decreto de reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 31.- Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 1991.-Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las Leyes de Obras Públicas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.
- 32.- Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1992.- Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 33.- Diario Oficial de la Federación de 25 de mayo de 1992.- Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 34.- Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1993.-Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119, y se deroga la fracción XVII del artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 35.- -Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1994.-Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, del Código Federal de Procedimientos Penales del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Extradición Internacional del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso y sancionar la Tortura y de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

REVISTAS, FOLLETOS Y OTROS

- 1.- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.-
Legislatura Lii, Colección Documentos.-México 1984.
- 2.- Cámara de Senadores.-Diario de Debates XL Legislatura.-
1947, Expediente 544, 2da. Lección, Libro 172.
- 3.- Contraloría Interna.-Dirección General de Comunicación
Social de la Secretaría de Salud.-México 1986.
- 4.- Diagnóstico Operativo.-Dirección General de Comunicación
Social de la Secretaría de Salud.-México 1986.
- 5.- El Control y la Auditoría Interna en las Dependencias de
la Administración Pública Federal.-Editada por la
Secretaría de la Contraloría General de la Federación.-
Mayo de 1987.
- 6.- El Control de las Empresas Públicas en México, El Papel
de la Secretaría de la Contraloría General de la
Federación.-Editada por la SECOGEF.
- 7.- Exposición de Motivos del Decreto de Reformas y
Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública
Federal.-Editada por la Secretaría de la Contraloría
General de la Federación en 1983.
- 8.- La Auditoría Integral, Nuevo Concepto de Control.-
Editada por la Secretaría de la Contraloría General de
la Federación.-México 1990.
- 9.- Las Contralorías Internas en la Administración Pública.-
Dirección General de Auditoría de la Secretaría de
Salud.-México 1986.
- 10.- Marco de Actuación de las Contralorías Internas de las
Entidades de la Administración Pública Federal.-Editada
por la SECOGEF.-México 1986.
- 11.- Normas para la Participación de la Contraloría Interna
en el Proceso de Transferencia de Unidades
Administrativas de la S.S.A.-Dirección General de
Comunicación Social de la Secretaría de Salud.-1984.
- 12.- Revista de Administración Pública No. 54.- et. al.-
Ediciones INAP.-México 1983.
- 13.- Revista de Administración Pública No. 57/58.-et. al.-
Ediciones INAP.-México 1984.

- 14.- Revista Dialogo.-2da. Epoca, año 1, No. 4, Boletín Interno de la Contaduría Mayor de Hacienda.-México 1984.
- 15.- Revista Dialogo.-3ra. Epoca, año 1, No. 1, Boletín Interno de la Contaduría Mayor de Hacienda.-México 1990.

D I C C I O N A R I O S

- 1.- Cabanellas Guillermo.-Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.-Editorial Heliasta.-21 ed.-Argentina 1989.

- 2.- De Pina Rafael y Rafael de Pina vara.-Diccionario de Derecho.-15a. ed.-Editorial Porrúa, S. A.-México 1988.

- 3.- García Pelayo Ramón y Gross.-Pequeño Larousse Ilustrado.-Ediciones Larousse.-México 1978.