



158
21
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**"REGIMEN JURIDICO DE LA CUENTA DE
LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JUAN CIRINO DELGADO REYES

ASESOR: LIC. HECTOR BENITO MORALES MENDOZA

MEXICO, D. F.

1997.

**TESIS CON
FALTA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Ciudad Universitaria, 15 de abril de 1997.

Lic. Pedro Nogueraón Consuegra
Director del Seminario de Derecho
Administrativo, Turno Vespertino
Facultad de Derecho, de la Universidad
Nacional Autónoma de México.
P r e s e n t e .

Estimado Maestro:

Me permito poner a su consideración la tesis intitulada "REGIMEN JURIDICO DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL", elaborada por el alumno **JUAN CIRINO DELGADO REYES**, bajo la asesoría del suscrito fuera del Seminario que dignamente usted preside.

Dado que el presente trabajo de investigación ha sido revisado en su totalidad y hechas las modificaciones correspondientes a fin de satisfacer el capitulado que le fue autorizado, y toda vez que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito de la manera más atenta su autorización para que el alumno de referencia sustente el examen de grado correspondiente.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo y reiterarle mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


LIC. HECTOR BENITO MORALES MENDOZA



Tambiénten se
procede de feis
a: Dr. P. Cantoral Vera.
15/IV/97.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F. a 26 de mayo de 1997

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E.

El pasante de esta Facultad **DELGADO REYES JUAN CIRINO** con número de cuenta 8654237-3, ha elaborado la tesis denominada "**REGIMEN JURIDICO DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL**", bajo la dirección del Lic. **Héctor Benito Morales Mendoza**, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario


PEDRO NOGLIERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



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

A DIOS.

Por ser la causa sublime y suprema de la creación, conductor y rector de la obra universal, motivo de fe e inspiración del espíritu, a quien todo debo y ha hecho posible alcanzar uno de mis más preciados anhelos: la superación académica.

A MI PADRE.

Hilario M. Delgado.

Con especial cariño, afecto y agradecimiento a quien ha guiado mi vida, bajo valores de rectitud, honradez y honestidad.

A MI MADRE.

Clemencia Reyes Mendoza.

Mi más profundo agradecimiento por el amor que me ha brindado a lo largo de toda mi vida y su valioso apoyo en las actividades, planes y proyectos de superación que he emprendido y en forma especial el recibido durante mi formación profesional.

A MIS HERMANOS.

Esteban, Víctor, Magda y Edith.

*Con profundo cariño, les agradezco el apoyo
brindado en todo momento de mi vida y
especialmente en mi formación académica.*

A MI ESPOSA.

A quien con gran cariño y respeto agradezco su apoyo incondicional.

A MIS HIJOS.

Por quienes me seguiré esforzando y superando día con día en la vida.

**A LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE
MEXICO Y A TODOS LOS MAESTROS QUE
PARTICIPARON EN MI FORMACION
ACADEMICA:**

Mi más profundo agradecimiento.

**AL SEÑOR DIRECTOR DEL SEMINARIO
DE DERECHO ADMINISTRATIVO.**

Lic. Pedro Noguerrón Consuegra.

*Con gratitud por sus inapreciables
conocimientos, el valioso tiempo dedicado en esta
investigación, especial ayuda y consejos recibidos
en la elaboración del presente trabajo.*

AL SEÑOR PROFESOR.

Lic. Héctor Benito Morales Mendoza.

Con especial y profunda gratitud, a quien debo mi formación académica y desarrollo profesional, que sin limitación ni egoísmos me ha transmitido invaluable conocimientos en el aula y en el campo profesional, su valiosa ayuda, disciplina, conocimientos, superación, profesionalismo y alto sentido de responsabilidad, han sido sin duda alguna los pilares que me han impulsado a alcanzar no solo esta importante meta, sino que también me han motivado a seguir en el camino de la superación cotidiana.

**A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS DE
TRABAJO.**

Con gratitud por su valiosa colaboración a:

Lic. Victoria J. Amaro Abraján.

Lic. Ma. Del Pilar Verónica Rodríguez Saavedra.

Lic. Julio Andrés Dagnino Alvarez.

Lic. Héctor B. Morales Ortega.

Srita. Patricia Vallari Rodríguez.

Sr. Baltazar Gutiérrez Torres.

I N D I C E

REGIMEN JURIDICO DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL

Página

INTRODUCCION

I

C A P I T U L O I

NOCIONES PRELIMINARES

I.1.	Actividad financiera del Estado.....	1
I.1.1.	Concepto.....	2
I.1.2.	Estructura.....	5
I.1.2.1.	Patrimonio del Estado.....	6
I.1.2.2.	Ingresos.....	6
I.1.2.3.	Egresos.....	8
I.1.2.4.	Rendición de Cuentas.....	9
I.1.3.	Otros aspectos.....	10
I.2.	El Principio de la División de Poderes.	
I.2.1.	Concepción original.....	12
I.2.2.	Evolución.....	17
I.2.3.	Impacto en la actividad financiera del Estado.....	22

I.3.	Cuenta de la Hacienda Pública.	
I.3.1.	Concepto.....	25
I.3.2.	Obligación de rendición de cuentas.....	39
I.3.3.	La Cuenta Pública como instrumento de control externo.....	46
I.4.	Naturaleza de la Cuenta Pública.....	55

C A P I T U L O I I

REGULACION JURIDICA DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL

II.1.	Marco Jurídico.....	64
II.1.1.	Bases Constitucionales.....	64
II.1.2.	Legislación secundaria.....	65
II.2.	Régimen jurídico de la participación del Congreso de la Unión..	81
II.3.	Régimen jurídico de la participación del Poder Ejecutivo.....	98
II.4.	Régimen jurídico de la participación del Poder Judicial.....	100

C A P I T U L O , I I I

DEL PROCESO DE FORMULACION DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL

III.1.	Etapas que comprende el proceso de formulación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.....	101
--------	--	-----

III.1.1.	De la Preparación.....	103
III.1.2.	De la Elaboración.....	105
III.2.	Facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal en materia de rendición de cuentas.....	107
III.3.	Facultades y obligaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la preparación y elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.....	108
III.4.	Facultades y obligaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal, en la preparación y elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.....	138

C A P I T U L O I V

DE LA ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL

IV.1.	Evolución.....	140
IV.2.	Estructura y contenido de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal	142
IV.2.1.	Tomo de Resultados Generales.....	149
IV.2.1.1.	Panorama Económico y Resultado de Finanzas Públicas.....	149
IV.2.1.2.	Política de Ingresos.....	150
IV.2.1.3.	Política de Gasto.....	151
IV.2.1.4.	Orientación Sectorial del Gasto.....	152
IV.2.1.5.	Programa Nacional de Solidaridad.....	152
IV.2.1.6.	Política de Deuda.....	152
IV.2.1.7.	Conciliación de Cifras de Resultados Generales con Estados Presupuestarios del Gobierno Federal.....	153

IV.2.1.8.	Estados Financieros, Presupuestarios y Económicos Consolidados.....	153
IV.2.2.	Anexo Estadístico.....	154
IV.2.3.	Banco de Información.....	155

C A P I T U L O V

DEL PROCESO DE REVISION DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL

V.1.	Etapas que comprende el proceso de revisión.....	157
V.1.1.	Estudio Preliminar.....	158
V.1.2.	De Dictamen.....	159
V.1.3.	Del Resultado de la Revisión.....	160
V.2.	Facultades de la Cámara de Diputados en materia de revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.....	161
V.2.1.	Del trabajo de las Comisiones.....	162
V.2.2.	Del trabajo del Pleno.....	164
V.3.	Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.....	166
V.3.1.	Contaduría Mayor de Hacienda.....	168
V.3.1.1.	Informe Previo.....	182
V.3.1.2.	Informe de Resultados.....	191
V.4.	Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.....	195
V.4.1.	Análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal de 1992..	196

V.5. Análisis y discusión del Dictamen de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal de 1992, en el Pleno de la Cámara de Diputados.....	200
V.6. Efectos Jurídicos de la Revisión.....	204
CONCLUSIONES.....	212
BIBLIOGRAFIA.....	223

INTRODUCCION

De especial interés resultan para la sociedad los aspectos relacionados con la actividad financiera que el Estado lleva a cabo en cumplimiento de los fines sociales, particularmente los relativos a los ingresos, al gasto público y en especial a la obligación de rendición de cuentas, aspectos en los que interviene el Gobierno en su conjunto y en los que comparten responsabilidades específicas el titular del Ejecutivo y el Poder Legislativo o el Primer Ministro y el Parlamento, según el régimen de gobierno del país de que se trate, en tanto que a la obligación de contribuir a los gastos públicos corresponde el derecho de que se informe a los contribuyentes de como fueron aplicados esos recursos, para saber cuánto gasta el Gobierno, a qué se destinan los recursos, cómo se ejerce el gasto y para qué.

Con respecto de ese derecho en los Estados Unidos Mexicanos, en adelante México, se establece la obligación constitucional del Ejecutivo de la Unión, de presentar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal al Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, quien tiene la facultad de revisarla.

La razón de ser de la obligación de rendir cuentas al pueblo es consecuencia del sistema democrático de gobierno que actualmente vivimos, ya que en el pasado en principio no se dio, porque no había una distinción entre el patrimonio de la corona y la hacienda pública, toda vez que los tributos recaudados que arbitrariamente se imponían eran manejados libremente por el rey, como si se tratara de un caudal propio, considerando que el poder del monarca era soberano y absoluto.

En el marco del principio de la separación de poderes y a efecto de frenar esos abusos y arbitrariedades, después de largas luchas entre los súbditos y el monarca, se fue logrando en forma gradual el control parlamentario de la bolsa, en principio sobre los impuestos, posteriormente sobre la autorización del gasto público y, finalmente con respecto de la

revisión de su ejercicio, aspectos que son esencia y dan razón de ser al Parlamento.

La evidente importancia y trascendencia para el desarrollo económico, político y social del país en que vivimos, de éstas y otras consideraciones relacionadas con estas cuestiones, despertaron mi inquietud por profundizar sobre sus antecedentes y evolución desde mi paso por las aulas de la Facultad de Derecho de nuestra Alma Mater, particularmente la relativa a la revisión de cuentas de la que la doctrina en materia jurídica poco ha profundizado, motivo por el que decidí elaborar el presente trabajo, pretendiendo a partir de una investigación directa ante las áreas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Cámara de Diputados y de la Contaduría Mayor de Hacienda, sistematizar en este documento los procesos de formulación y revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, trabajo con el que aspiro obtener el título de Licenciado en Derecho.

Dada la amplitud y complejidad implícitas en los procesos de formulación y revisión de la Cuenta Pública, he procurado destacar los puntos más relevantes y para ello he dividido el presente trabajo en cinco Capítulos con el siguiente contenido:

El Capítulo primero consta de diversos apartados en los que se hace referencia a los aspectos doctrinales de la actividad financiera del Estado relacionados con los ingresos, el gasto público y la rendición de cuentas que especialmente interesa en este trabajo. También dedicamos algunas páginas al estudio del principio de la división de poderes, abarcando su concepción original, evolución e impacto en la actividad financiera del Estado. Por otro lado se hace mención al concepto de la Cuenta Pública que en gran medida ha sido producto de los esfuerzos de la práctica administrativa y legislativa, por lo que se propone una definición con enfoque jurídico en sentido amplio y otra en sentido estricto, llegando a la conclusión de que la Cuenta Pública debe ser considerada como el principal instrumento de control utilizado por órgano externo.

Otro punto de estudio de este Capítulo es el relativo al tema de la obligación de rendición de cuentas, considerando sus antecedentes y evolución hasta su incorporación y preservación en los diversos textos fundamentales vigentes en México desde el siglo pasado, destacando al órgano de gobierno obligado para su formulación y presentación y al órgano facultado para su revisión. En otro apartado se realiza el estudio de la Cuenta Pública como instrumento de control por órgano externo y finalmente se aborda el problema de la naturaleza de la Cuenta Pública.

En el Capítulo segundo se hace una descripción del marco jurídico básico que deben observarse tanto en los procesos de formulación de la Cuenta Pública, a cargo principalmente del Ejecutivo Federal, como en el de su revisión que lleva a cabo la Cámara de Diputados, destacando los aspectos jurídicos más relevantes relacionados con la Cuenta Pública.

En otro apartado de este Capítulo se estudian los antecedentes de las facultades constitucionales del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión de cuentas, facultades que actualmente son de la competencia de la Cámara de Diputados, así como el origen y evolución de su órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda. Por último nos referimos al régimen jurídico de la participación del Ejecutivo Federal y del Poder Judicial en materia de Cuenta Pública.

El Capítulo tercero está dedicado al desarrollo y estudio del proceso de formulación de la Cuenta Pública y de las etapas que comprende, que corre a cargo principalmente del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Igualmente se hace referencia a las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, en cuanto al proceso de formulación de dicha cuenta, señalando los tiempos de entrega de la información financiera, presupuestaria, económica y contable, de acuerdo al modelo de Cuenta Pública que se haya definido y en términos de los formatos e instructivos aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el Capítulo cuarto se describe la estructura y contenido de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y su evolución enmarcado en el período comprendido de 1973 a 1992, destacándose particularmente los cambios que ha sufrido a partir del programa de reestructuración que se inició en el año de 1989, que se reforzó con las recomendaciones de la Cámara de Diputados y de su órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda. Así mismo se hace un somero análisis del contenido de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio de 1992.

El Quinto y último Capítulo de este trabajo está dedicado específicamente al proceso de revisión de la Cuenta Pública, tanto en el ámbito de competencia la Cámara de Diputados, como en el de su órgano técnico la Contaduría Mayor Hacienda. Se destacan particularmente las actividades que realiza la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública al elaborar y aprobar el Dictamen que contiene el Decreto relativo a la revisión de la Cuenta Pública y su discusión y aprobación en el Pleno de la Cámara de Diputados, asimismo contiene una descripción de los Informes Previo y de Resultados que al efecto elabora la Contaduría Mayor de Hacienda, producto de la revisión técnica de la Cuenta Pública y finalmente algunas consideraciones sobre los efectos jurídicos de la revisión.

Considero oportuno manifestar que el presente trabajo se realizó sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal relativa al ejercicio de 1992, toda vez que el proceso de revisión por la Cámara de Diputados dura aproximadamente dos años y por tanto para que la investigación resultara útil debía efectuarse sobre un ejercicio totalmente concluido y, por otro lado, porque las áreas de la Administración Pública Federal relacionadas con la Cuenta, así como las de la propia Cámara de Diputados y de la Contaduría Mayor de Hacienda, no permiten con cierta facilidad se consulte información reciente en esta materia, en virtud de que la Cuenta Pública es considerada como información "confidencial".

CAPITULO I

NOCIONES PRELIMINARES

I.1. Actividad financiera del Estado

El desarrollo de los Estados históricamente se ha relacionado con las actividades económicas que realizan sus habitantes, actividades que por su importancia y complejidad reclaman la participación del ente estatal, misma que en algunas etapas únicamente se limitó a vigilar y proteger las relaciones de producción, mientras que en otras se ha dado casi sin limitaciones y de manera sustancial y directa, a través de un amplio conjunto de dependencias y entidades y de instrumentos de política económica, por medio de los cuales el Estado no solo interviene en la economía sino que, además, define las reglas del juego entre agentes productores y consumidores, a la vez que efectúa las actividades encaminadas a realizar los fines sociales y a satisfacer las necesidades colectivas, mediante la prestación de los servicios públicos que día con día se atienden con mayor dificultad por el crecimiento de la población y de las ciudades.

Para que el Estado cumpla con esas funciones y pueda alcanzar satisfactoriamente los fines sociales debe contar con recursos económicos que provienen de fuentes diversas, en su mayoría de sus habitantes por ser los beneficiarios directos de las obras y servicios de interés colectivo que el propio Estado realiza y proporciona.

I.1.1. Concepto

A tales propósitos se encamina la actividad financiera del Estado que de manera general se puede considerar como *"la actividad del Estado constituida por el conjunto de actos, operaciones y tareas que conforme a la legislación positiva debe de ejecutar para la realización de sus fines"*.¹ En ese sentido la actividad financiera sólo es una de las múltiples manifestaciones del quehacer administrativo *"que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos, destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines"*.²

El maestro Flores Zavala a este respecto precisa que las necesidades financieras *"han dado lugar a una acción cada vez más pesada y enérgica por parte del Estado para poder obtener de los particulares, a través de los impuestos o de los empréstitos, o bien recurriendo a otros procedimientos, el dinero o los bienes que necesita para hacer posible los beneficios sociales,"*³ acción estatal que impacta la actividad económica con variadas consecuencias a las que me referiré en otro apartado.

Saíenz de Bujanda manifiesta que para que el Estado y las demás entidades de derecho público atiendan satisfactoriamente los servicios públicos y las necesidades colectivas, debe necesariamente realizar acciones

¹ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México. 1988. Pág. 3.

² De la Gerza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Ed. Porrúa, S. A. México. 1990. Pág. 5. Definición que toma de Joaquín B. Ortega. Aguilón de Derecho Fiscal.

³ Flores Zavala, Ernesto. Elemento de Finanzas Públicas Mexicanas. Ed. Porrúa, S. A. México. 1974. Pág. 9.

de carácter económico, como resulta ser la actividad financiera del ente estatal, que considerada en sí misma tiene naturaleza económica, pues *“para administrar el patrimonio, y recaudar los tributos, para conservar, destinar e invertir las sumas ingresadas, el Estado cumple una serie de actos cuyo conjunto constituye la actividad financiera, la cual se distingue de todos los demás en que no constituye un fin en sí misma, o sea en que no atiende directamente la satisfacción de una necesidad de la colectividad, sino que cumple una función de instrumental importancia, siendo su normal desenvolvimiento una condición indispensable para el desarrollo de todas las demás actividades”*.⁴

Es pertinente aclarar que la palabra “finanzas”, según Harley Leits Lutz (citado por Flores Zavala), significa *“todo lo que tiene relación con la moneda o transacciones en moneda. El recibo, uso o pago en moneda es el elemento común en todas las diversas aplicaciones de la palabra finanzas. Cubrir las necesidades de los Estados modernos requiere el uso de la moneda como medio por lo que la expresión Finanzas Públicas está de acuerdo con el uso general”*;⁵ y según Schultz and Harris (citado por Flores Zavala) la palabra “finanzas” se refiere a *“todas las categorías y formas de las transacciones monetarias y cuando el término finanzas públicas no tiene por sí mismo un significado especial, más de un siglo de uso le ha dado una connotación precisa. Finanzas Públicas es el estudio de los hechos, de los*

⁴ Sainz de Bujanda, Fernando. *Legenda y Derecho*. Ed. Imprenta Silverio Aguirre Torre, Madrid, 1955. Págs. 11 y 12. Ideas que el autor tomó de Quesada.

⁵ Flores Zavala, E. Ob. Cit. Pág. 10.

*principios y de las técnicas de obtener y gastar los fondos de los cuerpos gubernamentales”.*⁶

Y en verdad que la actividad financiera que desarrolla el Estado ha propiciado una serie de estudios y análisis de carácter científico que han dado lugar al nacimiento de la ciencia de las Finanzas Públicas, que se emancipó de la Economía Política a fines del siglo XIX, convirtiéndose en una ciencia autónoma de la que Joaquín B. Ortega ha expresado es la *“ciencia que estudia los principios abstractos, los objetivos políticos, los medios económicos y las normas jurídicas positivas que rigen la adquisición, la gestión y el medio de empleo de los recursos o elementos económicos requeridos por el Estado, para la satisfacción de las necesidades públicas por medio de los gastos públicos”.*⁷ (citado por De la Garza)

De las consideraciones anteriores se desprende que la actividad financiera del Estado no solo tiene contenido económico, sino también jurídico, ya que no se da de manera arbitraria pues está regulada por un amplio y complejo conjunto de normas y principios doctrinales de Derecho Público que reciben el nombre de Derecho Financiero, que es una rama autónoma del Derecho Administrativo que puede definirse como *“el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes*

⁶ Idem. Pág. 10.

⁷ De la Garza, S. F. Ob. Cit. Pág. 15..

*patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como en las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado”.*⁸

I.1.2. Estructura

De lo hasta aquí expuesto se puede advertir que las áreas más importantes de la actividad financiera estatal son las de gestión, manejo o aplicación de recursos propios y obtenidos; de establecimiento de recursos y obtención de ingresos, y de erogación o aplicación de los mismos.

Las tres áreas enunciadas de gran complejidad y vinculación estrecha e inmediata, que no obstante pueden ser objeto de estudio por separado y de las cuales solo nos ocuparemos, en el desarrollo del presente trabajo, de aquella que corresponde a la erogación y aplicación de recursos, en razón de que a ésta pertenece la revisión de cuentas que se da en el proceso de control por órgano externo, sin dejar de hacer referencia desde luego en sentido amplio a las dos primeras.

A esas tres áreas en que se divide la actividad financiera estatal, corresponden respectivamente, tres ramas o grupos de normas que se ocupan de su regulación jurídica, estas son: el Derecho Patrimonial del Estado, el

⁸ Idem, Pág. 11.

Derecho Tributario y el Derecho Presupuestario, que son parte integrante del Derecho Financiero.

I.1.2.1. *Patrimonio del Estado*

El Derecho Patrimonial del Estado comprende las normas relativas a la gestión y administración del patrimonio permanente del Estado, integrado por los bienes, tanto del dominio público como del dominio privado estatal, que se utilizan por la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal en cumplimiento de los fines estatales.

I.1.2.2. *Ingresos*

El sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado, como se ha dicho, implica necesariamente gastos que se deben atender procurando los recursos indispensables,⁹ y es así que se hace referencia a los ingresos públicos y por antonomasia al Derecho Tributario que es la *“rama del Derecho Financiero que se propone estudiar el aspecto jurídico de la tributación, en sus diversas manifestaciones; como actividad del Estado, en las relaciones de éste con los particulares y en las que se suscitan entre estos*

⁹ La base de toda acción estatal en materia de ingresos ordinarios está establecida en la fracción IV del artículo 31 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que señala como obligaciones de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes”, en relación con las fracciones VII y XXX-A del artículo 73 constitucional. En cuanto a los ingresos extraordinarios tienen su fundamento constitucional en la fracción VIII del artículo 73.

*últimos,”*¹⁰ también se ha definido como el “*conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos oficiosos o contenciosos que pueden surgir y a las sanciones establecidas por su violación*”.¹¹

De aquí resultan algunas clasificaciones de los ingresos que establecen la dualidad de ordinarios y extraordinarios, o bien de ordinarios y derivados.

Los “*ordinarios son aquellos que se perciben regularmente, repartiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios. Extraordinarios son aquellos que se perciben solo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en caso de guerras, epidemias, catástrofes, déficit, etc.*”¹²

¹⁰ Margain Monseñor, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. Ed. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Mérida. 1961. Pág. 69.

¹¹ De la Garza, S. F. Ob. Cit. Pág. 14.

¹² Flores Zavala, E. Ob. Cit. Pág. 23.

1.1.2.3. Egresos

Una vez que el Estado obtiene los recursos financieros procede, para llevar a cabo sus fines, a la fase de su aplicación, mediante el Presupuesto de Egresos que para su integración requiere de todo un proceso que puede sistematizarse en las siguientes cuatro etapas:

- a) Preparación, elaboración e integración;**
- b) Presentación, discusión y aprobación;**
- c) Ejecución, y**
- d) Control y evaluación.**

El Presupuesto de Egresos considera además los principios presupuestales de carácter sustancial y normal de universalidad, unidad, especialidad y anualidad.

Al respecto el Derecho Presupuestario es el regulador de todo acto que implique erogaciones o gastos y se define como “*las normas relativas a la preparación, aprobación, ejecución y control de los presupuestos de ingresos y de egresos, y a las normas sobre rendición de cuentas y sobre responsabilidades de los funcionarios públicos por los daños que causan al Estado*”.¹³

¹³ De la Garza, S. F. Ob. Cit. Pág. 16.

I.1.2.4. Rendición de Cuentas

De particular interés para los contribuyentes resultan ser los aspectos relacionados con la rendición de cuentas, que están íntimamente vinculados a la presentación y ejecución del gasto público, pues a la obligación que tienen los habitantes de un Estado de contribuir a los gastos públicos, corresponde también el derecho de ser informados como fueron aplicados esos recursos, acto sobre el que recae una exhaustiva revisión. Durante este proceso participan estrechamente dos importantes órganos del Gobierno Federal, el Ejecutivo por ser el órgano facultado para ejercer el gasto público y en consecuencia debe rendir cuentas sobre un ejercicio determinado y el Legislativo,¹⁴ que es el órgano con atribuciones constitucionales para autorizar el gasto y para revisar las cuentas públicas a través de la Cámara de Diputados. Es así que la actividad financiera del Estado se ve reflejada en sus alcances y limitaciones cuando el Estado rinde cuentas a sus nacionales.

Por ser este punto la parte central de este trabajo no abundare al respecto, a efecto de no duplicar comentarios e invadir los temas subsecuentes.

¹⁴ En materia de control del gasto público debe advertirse que nos referiremos al que realiza el Poder Legislativo por ser propio de su naturaleza.

I.1.3. *Otros aspectos*

La actividad financiera del Estado no se agota en la mera gestión de intereses puramente económicos, pues acorde con la realidad social involucra otros elementos que le dan justificación orientación y sentido, esto es, *“sin negar la importancia del factor económico que en buena medida la conforma, considera además, en su integración, aspectos de orden político-jurídico y sociológico”*,¹⁵ como a continuación podemos observar.

El aspecto económico de la actividad financiera es el que puede percibirse de inmediato y sin gran dificultad, porque a través de ella el Estado obtiene y aplica los recursos necesarios para el logro de los fines sociales.

Sin embargo se debe hacer notar que la actividad financiera del Estado involucra también un aspecto político que resulta indiscutible, pues deviene de la naturaleza política del Estado y en forma especial de las relaciones tributarias, en tanto que *“el deber de pagar impuestos, o la potestad de establecerlos, figuran entre los vínculos más tangibles entre el súbdito y el soberano, o entre el ciudadano y la sociedad. La lucha para eliminar la arbitrariedad de la imposición fue uno de los primeros objetivos del gobierno constitucional,”*¹⁶ por lo que de manera correlativa a la imposición de pagar los impuestos existe primeramente la aprobación legislativa y posteriormente el derecho de los ciudadanos a ser informados sobre los gastos públicos.

¹⁵ De la Gerza, S. F. Ob. Cit. Pág. 6.

¹⁶ Musgrave, Richer A. *Teoría de la Hacienda Pública*. Ed. Aguilar, S. A. Madrid 1969. Pág. 63.

A los aspectos anteriores hay que agregar el jurídico que de igual modo es inobjetable, ya que la actividad financiera, en tanto actividad administrativa, se encuentra sometida a disposiciones normativas o regulada por el derecho.

Por lo que corresponde al aspecto sociológico también resulta indiscutible, por las repercusiones sociales que la actividad financiera tiene, pues influye sobre la sociedad en su conjunto. A mayoría de razón por que los objetivos y demandas sociales deben ser tomados en cuenta por ella e inclusive prevenirlas para su debida atención.

De lo anterior se puede concluir con Sáinz de Bujanda que el fenómeno financiero es muy complejo, ya que reúne los aspectos siguientes: *"político, por la naturaleza del ente que lo produce y de los fines que persigue; económico, por los medios empleados; jurídico, por la forma en que se actúa y desenvuelve; y sociológico por los elementos sociales a los que afecta"*.¹⁷ (citado por De la Garza)

¹⁷ De la Garza, S.F. Ob. Cit. Pág. 6. El autor agrega el aspecto sociológico no contemplado por Sáinz de Bujanda.

I.2. El Principio de la División de Poderes.

I.2.1. *Concepción Original*

La clara distinción de la estructura y aspectos que comprende la actividad financiera, no siempre se ha dado en la historia de los Estados, pues la concentración de facultades en un solo individuo para gobernar a un grupo de personas en un determinado territorio, era la principal característica que prevaleció durante varias centurias que dieron al soberano poder absoluto e ilimitado sobre todos los actos que ejercía sobre los súbditos. Tal circunstancia se presentó por que no existía ningún órgano de gobierno que pudiera frenar, contrarrestar, limitar o controlar los actos arbitrarios del monarca, sobre todo del ejercicio de aquellas facultades por las que se determinaban las contribuciones que imponía a los súbditos, como tampoco se le podían exigir cuentas sobre el ejercicio de los recursos que se recaudaban, debido a que disponía ampliamente de ellos como si se tratará de recursos propios.

El hecho y el derecho de limitar esas facultades al monarca, fue motivo de una larga e histórica *“lucha por el control parlamentario de la bolsa, era una lucha por obtener el control sobre la imposición de contribuciones -toda vez que- el control de los gastos vino mucho más tarde y como algo derivado del interés para proteger a los contribuyentes”*.¹⁸

¹⁸ Burkhoad, Jesse. *El Sistema Presupuestario Gubernamental*. Ed. Herro. México. 1963. Pág. 4

La práctica del control del gasto público por el Parlamento o Poder Legislativo se dio principalmente a partir de *“la idea de incluir en las leyes fundamentales de un país, las facultades necesarias para que los órganos de representación popular participaran en las decisiones para la formulación y control del gasto público, es algo que se desconocía en la historia de los Estados, hasta prácticamente el siglo XVIII”*.¹⁹

Esta práctica del control parlamentario o legislativo del gasto público incorporada a los Estados modernos, es la esencia y la razón de ser de un órgano de representación popular, Parlamento o Poder Legislativo, pues trae consigo el equilibrio en el ejercicio del poder, al contar con facultades para vigilar y evitar desviaciones financieras que el Ejecutivo pudiera cometer en el ejercicio de sus atribuciones.

La participación que en materia financiera tiene el órgano Legislativo parte de un principio jurídico-político, que es el de la soberanía del Parlamento, instaurado principalmente en algunos países europeos para supeditar los actos del monarca, sobre todo en materia de fijación de tributos y de control del gasto público. *“La extensión del control parlamentario sobre las finanzas gubernamentales llegó hasta el punto de supervisar los desembolsos personales del rey”*,²⁰ con lo que se dio paso a un control total de las finanzas de la corona por parte del Parlamento.

¹⁹ Faya Viesca, Jacinto. *Finanzas Públicas*. Ed. Porrúa, S. A. México, 1981. Pág. 304.

²⁰ Burkhead, J. Ob. Cit. Pág. 5.

De conformidad con esta originaria razón histórica ninguna carga financiera podría ser impuesta sobre la población sin el consentimiento expresamente otorgado por la asamblea de representantes, lo cual obligó al monarca a elaborar un plan de gastos e ingresos para enviarlo a la representación nacional para su aprobación. En Gran Bretaña se le dio el nombre de *“Acta de Fondos Consolidados, mediante la cual quedaba establecido un sólo fondo general para la recepción y el registro de las rentas públicas y de los gastos públicos.”*²¹

Esta práctica sobre la imposición de tributos y el control del gasto público que posteriormente fue institucionalizada en la mayor parte de los países occidentales, tiene raíces democráticas que parten de la concepción teórica del principio de la división tripartita del poder, distribuida por funciones y órganos en tres clases de titulares independientes e iguales, para frenar los abusos que cualquiera de los poderes pudiera cometer, procurando hacer contrapeso entre los mismos o equilibrándolos recíprocamente.

La Teoría de la División de Poderes no es meramente un principio doctrinario logrado de una sola vez, sino una institución política, proyectada en la historia. Para algunos tratadistas el origen de esta teoría se encuentra desde Platón, en cambio para otros el antecedente más remoto lo ubican en Aristóteles, ya que en su obra la “Política” dedica el Libro Cuarto al estudio de la división de poderes, distinguiendo uno de otro y denominándolos Deliberativo, Magistraturas y Judicial, destacando que el

²¹ Idem. Pág. 6.

elemento Deliberativo recae en todos los ciudadanos, el Ejecutivo en las Magistraturas y el Judicial lo identifica con la función de juzgar. Corresponde, entonces, a *“Aristóteles el mérito de haber sido el primero en distinguir tres categorías de poderes en el Estado”*.²²

En Roma se llegó a concebir la división de poderes en torno a las formas mixtas de gobierno y sus características, afirmando *“que en el pensamiento de Polibio y Cicerón, se encuentra la idea de la separación de poderes.”*²³

El Estado Romano presentó claramente una forma mixta de gobierno en la que intervenía el gobierno Monárquico, representado por los Cónsules, el Aristocrático en el Senado y finalmente la Democracia, por los comicios del pueblo, *“el motivo que explica la fortaleza de Roma consiste en que ésta había adoptado inconscientemente una forma mixta de gobierno en la cual los elementos se encuentran recíprocamente ajustados y en perfecto equilibrio”*.²⁴ Con la reunión de los tres órganos en la estructura gubernativa quedaba preservado el equilibrio del poder, *“pero el verdadero secreto del gobierno romano consiste en el hecho de que los tres poderes se frenan recíprocamente, impidiendo así la natural tendencia a decaer que se produciría en el caso de que alguno de ellos llegase a ser demasiado poderoso.”*²⁵

²² Hauriou, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ed. Ariel. Barcelona. 1976. Pág. 162.

²³ Carpizo Mogrogor, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Ed. Porrúa, S.A. México. 1966. Pág. 195.

²⁴ Bider Campos, Germán. *El Derecho Constitucional del Poder*. Ed. Buenos Aires. 1967. T. I. Pág. 31.

²⁵ Sabine H., George. *Historia de la Teoría Política*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1985. Pág. 122.

En el Siglo XVII, se puede decir que nace la moderna Teoría de la División de Poderes, Inglaterra es la cuna y John Locke su primer exponente. Este teórico inglés nos ofrece los primeros estudios de la división de poderes y sus *“inmediatos antecedentes son el Instrument of Government y el Bill of Rights.... en 1690, John Locke, Gran Doctrinario del Estado liberal burgués, publicó los Ensayos sobre el Gobierno Civil. En el Capítulo XII del Segundo Ensayo, nos habla de tres funciones Estatales; la Legislatura, la Ejecutiva y la Federativa y al final del Capítulo XIII nos perora de una Cuarta Función la prerrogativa”*.²⁶

Para Locke, tres son los poderes: el Legislativo, que dicta las normas generales, el Ejecutivo, que las realiza mediante la ejecución y el Federativo, que es el encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad. Los dos últimos corresponden al Rey, y el Legislativo corresponde al Rey en Parlamento, según la tradición inglesa.

Carlos Luis de Secondat, Barón de la Brede y de Montesquieu, desarrolla la Doctrina de la División de Poderes con base en las ideas de Locke y a diferencia de éste, distinguió la función jurisdiccional de la función ejecutiva. La forma específica de su teoría se basa en la proposición de que todas las funciones políticas tienen que ser por necesidad clasificadas como Legislativas, Ejecutivas y Judiciales, *“descubriendo que estos cuerpos, estas órdenes; estos poderes den lugar a frenar abusos que se puedan cometer por*

²⁶ Carpizo Magregor, J. Ob. CIL Pág. 197.

*cualquiera de ellos, estableciendo el equilibrio de frenos y contrafuerzas entre los mismos”.*²⁷

I.2.2. Evolución

Sin duda alguna la Teoría de la División de Poderes ha tenido tal trascendencia que desde su origen hasta nuestros días se ha perpetuado en las constituciones de los Estados. Su éxito extraordinario se debió a su simple y clara formulación y a la finalidad de asegurar el equilibrio recíproco de los poderes del Estado, a través de la división de las funciones entre sus órganos. Tales circunstancias propiciaron que la teoría fuera *“acogida por los constituyentes revolucionarios de América en 1787 y de Francia en 1789, mientras que la Constitución Federal de los Estados Unidos reprodujo con fidelidad en el contenido de su Constitución, la Teoría de la Tripartición de Poderes, en la Declaración de los Derechos del Hombre en 1789, en el artículo 16, se enunció que todo Estado que no acogiese en su ordenamiento la garantía de los derechos individuales y el principio de la división de poderes carecía de Constitución”*.²⁸

No obstante el éxito alcanzado por la doctrina de Montesquieu, la rígida y absoluta separación de los tres poderes y la falta de cooperación y asociación entre los mismos, propició su impugnación por algunos tratadistas.

²⁷ Chevallier Jacques, Jean. *Los Grandes Textos Políticos desde Montesquieu a nuestros días*. Ed. Aguilar, S. A. Madrid. 1987. Pág. 103.

²⁸ Baccaretti Di Ruffa, Paolo. *Derecho Constitucional*. Ed. Tecnos, S. A. Madrid. 1982. Págs. 215 y 216.

El error de Montesquieu, según sus impugnadores, radica en haber considerado una absoluta división de poderes ya que *“su doctrina no respondía a la realidad inglesa, pues aún no aparecía el gobierno de gabinete que es de íntima colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo, sin embargo, debía haber observado que ya por entonces la función legislativa pertenecía al “Rey en Parlamento, lo que era imposible con la diferenciación neta de los órganos y funciones”*.²⁹

A pesar de lo anterior el estudio de los modernos ordenamientos tradicionales muestra que la citada teoría ha sido acogida con dos correctivos esenciales, que la transforman en *“la teoría de la distinción y de la colaboración de los poderes, la llamada separación suple la doctrina francesa en contraposición de tran chee. Los correctivos son : 1). Que es necesaria una coordinación entre los diferentes poderes, de modo que su actividad se despliegue en armonía con una dirección política unitaria; y 2). En términos generales, cada poder debe contenerse en la órbita de su propia función institucional”*.³⁰

De ahí que al ser consagrada la Teoría de la División de Poderes, de esta manera, encuentra la necesidad de que en la misma Carta Constitucional que la reconoce, se establezcan una serie de excepciones y atemperamientos a dicho postulado, fundamentalmente encaminados a realizar la vigilancia necesaria entre los poderes separados.

²⁹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. S. A. México. 1990. Pág. 217.

³⁰ Biscaretti Di Ruffia, P. Ob. Cit. Pág. 219.

En lo que concierne a la historia constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, que a lo largo del presente trabajo solo utilizaremos el nombre de México, como se ha dicho, *“podemos apreciar a través de las diferentes Constituciones que se han conocido, la intención de mantener la separación de poderes con el firme propósito de equilibrarlos entre sí, para garantizar tanto la independencia de cada uno de ellos como la libertad de los ciudadanos”*.³¹

El principio general de la división de poderes se ha presentado en nuestro Estado Mexicano desde el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en su artículo 11 que establecía: que *“tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar las leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.”*

En lo que respecta a la denominación de cada uno de los poderes dicho Decreto Constitucional en su artículo 44 establecía, que *“Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano. Se crearían, además, dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno, y la otra con el nombre de supremo tribunal de justicia.”*

El Acta Constitutiva de la Federación de 1824 en su artículo 9º estipulaba que el *“poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en: legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o*

³¹ Catzada Padrón, Feliciano. *Derecho Constitucional*. Ed. Haría. México. 1988. Pág. 188.

más de éstos en una corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo.” En 1836 en la segunda de las Siete Leyes Constitucionales, se agregó un “Cuarto Poder” a la tradicional división de poderes, el supremo poder conservador, definido como un árbitro para evitar que alguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones. “Cabe recordar que dicho poder partidista no era más que una patraña de los conservadores para pasar por encima de la misma Constitución, ya que se atribuía la facultad de calificar o descalificar un acto de cualquiera de los tres poderes legítimamente constituidos, históricamente, pero que en tales circunstancias salían del mismo orden constitucional, dadas las circunstancias políticas que atravesaba el país, de la arbitraria sustitución del régimen federal por el centralista, como por la naturaleza del mismo régimen instaurado”.³²

La Carta Magna de 1857 conservó en su artículo 50 la división de poderes y la Constitución aprobada en Querétaro en 1917 dedica su título Tercero, Capítulo Primero a la división de poderes, y establece en su artículo 49 lo siguiente:

“ARTICULO 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en, Legislativo, Ejecutivo, y Judicial.”

“No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el

³² Tena Ramírez, F. Ob. Cit. Pág. 194.

Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias del Ejecutivo de la Unión, conforme lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo en lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Así pues, aunque el primer párrafo del artículo 49 no hace más que referirse a la división de los Poderes Federales, siendo posible deducir de la organización constitucional, que esa división no es más rígida o absoluta como lo manifestaba Montesquieu, sino más bien flexible o atenuada, que permite la existencia de la colaboración y coordinación entre los órganos existentes de poder.

En la actualidad los poderes Legislativos de la mayor parte de los Estados contemporáneos, “*han venido cediendo y reduciendo sus facultades a fin de ir engrosando las del Ejecutivo y los clásicos esquemas de la división de poderes han tenido que ajustarse a una realidad que poco a poco los ha rebasado y que, sobre transformarlos en auténticas coordinaciones entre los propios poderes, ha hecho al uno colaborador del otro, dentro de un orden regido por la supremacía real y formal del poder ejecutivo*”.³³

³³ Sayeg Helu, Jorge. *El Poder Legislativo Mexicano*. Ed. Editores Mexicanos Unidos. México. 1963. Pág. 18.

I.2.3. *Impacto en la actividad financiera del Estado*

La Teoría de la División de Poderes impacta de manera directa a la actividad financiera del Estado, ya que desde el momento mismo en que diversos poderes son incorporados a la Carta Fundamental de un Estado, se dan las bases para establecer un control permanente de sus actividades, y en especial de aquellas que inciden sobre las finanzas públicas.

Las opiniones doctrinales han dejado de manifiesto sus posturas a este respecto, en el sentido de que todo Estado debe tener un control de las finanzas públicas por medio del cual se comprueben si las cantidades autorizadas al órgano Ejecutivo fueron compatibles con las partidas y programas del presupuesto respectivo aprobado por el órgano Legislativo o Parlamento, quien tiene la función de verificar la exactitud y justificación de los gastos ejecutados y detectar y deslindar, en su caso, las posibles irregularidades en el manejo de los gastos públicos.

Algunos tratadistas han denominado a esta actividad como "Control Legislativo del Presupuesto," "Control del Presupuesto por Órgano Político," "Control de la Hacienda Pública", "Control de Legalidad", "Control de las finanzas por parte del Parlamento", o simplemente "Control del Presupuesto". (De la Garza, Faya Viesca, Albiñana, Fernández Victorio y Camps, Burkhead y Fonrouge)

México no se sustrae a esta sana práctica del control de las finanzas públicas a cargo del órgano Legislativo a través de la Cámara de

Diputados,³⁴ que se lleva a cabo para comprobar si se cumplieron los programas y objetivos previstos y evaluar si la gestión financiera se llevó a cabo de acuerdo con las leyes y reglamentos aplicables, tanto en el caso de un control a priori como de un control a posteriori.

Es precisamente en este punto donde el Cuerpo Legislativo considerado como un poder soberano, sea quien tenga que conocer y resolver sobre tópicos de tanta trascendencia como son *“imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto”*; *“aprobar el Presupuesto de Egresos”* y *“revisar la Cuenta Pública”*, facultades estrechamente vinculadas que comparten las Cámaras que lo integran, es decir, la de Senadores y de Diputados, en el caso de la primera y por cuanto hace a las dos últimas las ejercita por sí misma la Cámara de Diputados.

El control financiero que realiza el Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, es un control externo y posterior a un ejercicio anual, aspecto que tiene su origen en la más pura y poderosa expresión de la voluntad popular consagrada en la Constitución, que consiste en la obligación que tiene el titular de un poder cuando debe rendir cuentas al titular de otro poder, sobre el cumplimiento de la función que le ha sido encomendada. En consecuencia por ser el *“pueblo dueño y mandante de la hacienda, dicta las normas al poder administrador por intermedio de sus representantes en el*

³⁴ El Maestro De la Garza, Ob. Cit. Pág. 193, nos dice que *“además del Control Ejecutivo del Presupuesto, en muchos países existe establecido un sistema de control por órgano legislativo, que constituye la etapa final del proceso de ejecución y vigilancia del presupuesto; Giuliani Fonrouge afirma que generalmente se explica diciendo que el Parlamento debe comprobar si sus decisiones han sido respetadas”*.

parlamento, a las que deberá sujetarse estrictamente el Poder Ejecutivo, en su gestión financiera y patrimonial.”³⁵

Sobre tal consideración Faya Viesca nos dice que “no es que la soberanía fiscalizadora se circunscriba a un solo poder; más bien es que para efectos del control se da esta potestad en forma funcional y orgánica. En última instancia quien está fiscalizando no es el poder en particular sino el propio Estado al ejercer su soberanía fiscalizadora”.³⁶

³⁵ *Enciclopedia Jurídica OMEGA*, Tomo XII FAM-GARA, Ed. DRISKILL S.A. Buenos Aires, 1990, Pág. 314.

³⁶ Faya Viesca, J. Ob. Cit. Pág. 289.

I.3. Cuenta de la Hacienda Pública

I.3.1. *Concepto*

En la doctrina no se encuentra un estudio a propósito de la Cuenta Pública que nos permita conocer la importancia que ésta representa, su razón de ser, naturaleza, objeto, elementos que la integran y los alcances de la misma, solamente se registran algunos intentos de definición sin que se haya alcanzado adecuadamente su objetivo. Posiblemente esto se debe a que se ha pasado por alto el valioso instrumento de control del gasto público que la Cuenta Pública tiene en un Estado de Derecho, pues históricamente su instauración se sustenta en la obligación jurídico-político que correspondía al monarca de rendir cuentas al pueblo, a través del Parlamento o Asamblea Legislativa, sobre el ejercicio del gasto público.

Sin embargo en la mayoría de los casos cuando se hace referencia a la Cuenta Pública, solo se utilizan los textos que al efecto ha elaborado el legislador, tal y como se desprende de los artículos 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que establecen:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Artículo 74, fracción IV.³⁷

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

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

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 117a. Edición. Ed. Porrúa, S.A. México 1997, Págs. de la 68 a la 68.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.**Artículo 14.³⁸**

La Cuenta Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal están constituidas por los estados contables y financieros y demás información que muestran los registros de operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, la evidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y la aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal y los estados detallados de la Deuda Pública Federal.

Asimismo forman parte de la Cuenta Pública los estados presupuestales y financieros, comprendiendo el de origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la

³⁸ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, Sexta Edición, Ed. Porrúa S.A. México, 1995. Pág. 103.

Administración Pública Paraestatal sujetos a control presupuestal de acuerdo con las Leyes del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública.

De aquí que las definiciones referentes a la Cuenta Pública en el Derecho Administrativo, Constitucional y Financiero mexicanos, en términos generales sigan esta tendencia, salvo el caso de Faya Viesca en su obra Finanzas Públicas y de Jorge Carpizo citado en el Diccionario Jurídico Mexicano, que al definir a la Cuenta Pública aportan otros elementos, el primero de estos autores nos dice que es *“la justificación de los gastos y del cumplimiento de los programas autorizados en el Decreto de Presupuesto. Es a la vez el resultado de la consolidación de las contabilidades de las dependencias y entidades del gobierno federal que se señalan en el documento presupuestario,”*³⁹ para Carpizo *“es el documento a través del cual el presidente presenta anualmente, a la consideración de la Cámara de Diputados, los resultados de la gestión financiera de su gobierno con el objeto de que pueda comprobar que los recursos han sido gastados en los programas y en la forma aprobada en el presupuesto de egresos.”*⁴⁰

Fuera de toda consideración doctrinaria y quizá como resultado del quehacer administrativo, la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto en el año de 1977, definió a la Cuenta de la Hacienda Pública como *“el informe que rinde anualmente el Poder Ejecutivo a la Cámara de*

³⁹ Faya Viesca, J. Ob. Cit. Pág. 200.

⁴⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, Tercera Edición, Ed. Porrúa-UNAM, México, 1967, Págs. 784-785.

Diputados, para mostrar los resultados de la gestión financiera y los alcances que la acción reguladora del Estado ha tenido en el desarrollo económico y social del país."⁴¹

La propia Secretaría de Programación y Presupuesto, en el Glosario de Términos para el Proceso de Planeación para el año de 1977, definió nuevamente a la Cuenta Pública considerando otros elementos, aunque siguiendo los términos establecidos en la legislación, como el "*documento que contiene información contable, financiera, presupuestal y económica relativa a la gestión del Gobierno, correspondiente a un ejercicio determinado y que el Ejecutivo Federal rinde a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión Permanente, dentro de los primeros diez días del mes de junio del año siguiente al que corresponda en los términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*".⁴²

En el año de 1979 la misma Dependencia aportó otra definición más sobre la Cuenta Pública, considerándola en este caso como "*el documento en el que la Secretaría de Programación y Presupuesto consolida los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable, que emana de las contabilidades de las entidades en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para someterla a la consideración del Presidente de la República, quien, a su vez, debe presentarla a la Cámara de*

⁴¹ Definición que publicó la Secretaría de Programación y Presupuesto en el año de 1977.

⁴² Edición publicada por la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, noviembre, 1979.

*Diputados. Este documento muestra mediante cifras razonadas la actuación del Gobierno Federal.*⁴³

En fecha más reciente y también bajo influjo de la práctica administrativa, el Glosario de Términos Administrativos de 1982 se refiere a la Cuenta de la Hacienda Pública, como el *"informe sobre el gasto público que rinde el Poder Ejecutivo a la H. Cámara de Diputados y que está constituida por los estados contables y financieros que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, con base en los programas, subprogramas y metas. Asimismo, indica la incidencia que tienen las anteriores operaciones y demás cuentas de los activos y pasivos totales de la Hacienda Pública Federal, detallando aspectos tales como: patrimonio neto, origen y aplicación de los recursos, resultado de las operaciones y la situación prevaleciente de la Deuda Pública"*.⁴⁴

Los esfuerzos realizados hasta aquí expuestos entorno a la definición de la Cuenta Pública, que como se ha precisado se desprenden de la práctica administrativa, permiten acercarnos a lo que debe entenderse de la misma, según las áreas encargadas de su manejo, sin embargo la complejidad, razón de ser y trascendencia que ésta representa nos obliga a definirla desde el punto de vista jurídico, tanto en sentido amplio, como en sentido estricto,

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ Glosario de Términos Administrativos. Presidencia de la República. Colección Guía Técnica. Serie Organización y Métodos No. 11. México, 1982.

sin descuidar desde luego algunos de los elementos de las anteriores definiciones que resulten necesarios.

En sentido amplio la Cuenta Pública puede definirse como el principal instrumento de control por órgano externo a cargo de la Cámara de Diputados, que resulta de un conjunto de actos que realizan, en distintas etapas, los órganos del Gobierno Federal en cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas, determinada en la fracción IV del Artículo 74 constitucional, que se integra con la información financiera, programática, presupuestal, económica, contable y jurídica relativa al gasto público de un ejercicio fiscal determinado, que formula anualmente el Ejecutivo Federal, con el objeto de informar sobre los resultados de la gestión pública y su impacto en el desarrollo económico, político y social del país, para que la Cámara de Diputados realice su revisión y evaluación y, en su caso, aprobación, con intervención de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En sentido estricto la Cuenta Pública debe entenderse como el principal instrumento de control por órgano externo, previsto en la fracción IV del artículo 74 constitucional, que resulta de un conjunto de actos jurídicos que realizan, en distintas etapas, los órganos del Gobierno Federal en cumplimiento a la obligación de rendición de cuentas sobre el ejercicio anual del gasto público federal, que debe integrarse con sujeción al marco jurídico aplicable en materia presupuestal, cuya formulación corresponde principalmente al Ejecutivo Federal, quien debe presentarla a la Cámara de Diputados para su revisión y evaluación y, en su caso, aprobación.

En virtud de que estas definiciones merecen una explicación de su contenido, nos permitimos a continuación hacer las consideraciones pertinentes:

Explicación de la definición en sentido amplio.

a). *Supuesto Jurídico-Político.*

La Cuenta Pública descansa en el supuesto jurídico-político, que le da razón de ser, consistente en la obligación constitucional que tienen los órganos de gobierno y en especial el Ejecutivo Federal de informar al pueblo a través de la Cámara de Diputados, cómo, cuándo y en qué han sido erogados los recursos financieros que le fueron autorizados para su administración, relativos a un ejercicio anual determinado.

En este sentido es claro que a la obligación que tiene el pueblo de contribuir a los gastos públicos corresponde también, correlativamente, el derecho de ser informado sobre el destino y utilización de los recursos públicos captados, aspecto que históricamente no se registra en todas las épocas, ya que como se ha dicho el monarca era considerado como un propietario feudal de los tributos que imponía a los súbditos, disponiendo libremente de ellos sin tener la obligación de rendir cuentas, sin embargo a partir de la Constitución de 1217 en Gran Bretaña y posteriormente en 1817 en Francia, fue incluida dicha obligación en los textos constitucionales, obligación que llega a México con la Constitución de Cádiz de 1812 que posteriormente fue incorporada en la Constitución Federal de 1824 y 1857,

conservándose actualmente en la fracción IV del artículo 74 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente de 1917. A efecto de no abundar sobre este aspecto remitimos su estudio al siguiente punto de este Capítulo.

La obligación de rendición de cuentas al pueblo deviene también de una razón política sustentada en la teoría de la división de poderes, en la que se establece la necesidad de que el poder se frene con el poder, esto es que exista un órgano de representación popular, dotado de amplias facultades constitucionales para vigilar, controlar, evaluar, sancionar y, en su caso, prevenir que existan desviaciones financieras por exceso o descuido en el uso de las atribuciones de los servidores públicos, conservando no solo el equilibrio entre los órganos de poder, si no también la estabilidad política, económica y social propia de un Estado de Derecho.

b). *La Cuenta Pública es un instrumento de control.*

La Cuenta Pública es sin lugar a dudas un importante instrumento de control ejercido por órgano externo, Cámara de Diputados, como lo estudiaremos en el apartado respectivo, al que nos remitimos a fin de no incurrir en repeticiones que puedan resultar ociosas e innecesarias.

Es importante mencionar desde este momento que el control externo no es el único que existe, ya que también en nuestro país se practica por disposición de la ley el control jurisdiccional que compete al órgano

Judicial y el control interno a cargo del Ejecutivo Federal, que se ejerce a través de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM, antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación SECOGEF, y de las contralorías internas que funcionan en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal. Sin embargo el control ex-post que corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados, es considerado el más importante y eficaz, ya que a través del mismo se ejerce el verdadero control constitucional sobre el gasto que realiza el Ejecutivo, extendiéndose a todo el sector público.

e). Proceso de formulación de la Cuenta Pública

Encontramos entre otro de los elementos de esta definición al proceso de formulación de la Cuenta Pública, que corre a cargo principalmente del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se divide en dos importantes etapas; las de preparación y elaboración, en las que participan en distintos momentos los órganos Legislativo y Judicial, así como las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, específicamente para preparar, elaborar y remitir la información financiera, programática, presupuestaria, económica y contable, al propio Ejecutivo Federal con el propósito de que consolide e integre la Cuenta Pública y la presente a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio. En atención a que este punto es tema de estudio del Capítulo III de este trabajo, no se abundará al respecto.

d). *Proceso de revisión de la Cuenta Pública.*

Una vez que se ha terminado el proceso de formulación de la Cuenta Pública por el Ejecutivo Federal y ha sido presentada en términos del artículo 74 fracción IV constitucional, a la Cámara de Diputados, tiene lugar la actividad legislativa de su revisión que en forma paralela se desarrolla en dos etapas, la primera se inicia cuando la Cuenta Pública se recibe por parte de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública quien tiene a su cargo la revisión política y que concluye con la elaboración del Dictamen respectivo que será discutido y aprobado en el Pleno de la Cámara de Diputados a través de un Decreto; la segunda inicia cuando se remite a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la propia Cámara, para que lleve a cabo su labor técnica, que asimismo se desarrolla en dos fases, por un lado aquella de la que resulta el Informe Previo que se utilizará como insumo en la formulación del Dictamen que elabora la Comisión de Programación al revisar la Cuenta Pública y posteriormente se elabora el de Resultados, que será entregado 15 meses después de haber recibido la Cuenta Pública, a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia. Al igual que el inciso anterior, también este punto es materia particular de estudio del Capítulo V de este trabajo.

e). *Objeto.*

El objeto de la Cuenta Pública, en tanto instrumento de control por órgano externo, puede considerarse desde un doble aspecto, en atención a

los procesos de su formulación y revisión que como se ha mencionado están a cargo del Ejecutivo Federal y de la Cámara de Diputados.

A través del primero debe mostrar y comprobar en cumplimiento a lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos en materia presupuestal, que el gasto público ejercido es congruente con los recursos públicos que le fueron autorizados y con el presupuesto de egresos y programas aprobados para un ejercicio presupuestal.

El segundo aspecto permite conocer los resultados de la gestión financiera y se orienta a comprobar si el gasto público realizado por el Gobierno Federal se ajustó a los criterios aprobados en el presupuesto de egresos y el cumplimiento de los objetivos señalados en los programas, por tanto si del examen realizado aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

f). *Naturaleza de la Cuenta Pública.*

Por corresponder el estudio de este punto a otro apartado, no abundaremos en este momento. Sin embargo debemos advertir que la Cuenta Pública tiene una naturaleza compleja, en razón de los diversos aspectos técnicos y jurídicos que involucra, como lo veremos en su oportunidad.

Hasta aquí hemos analizado la definición en sentido amplio, ahora pasaremos hacer el estudio de la definición en sentido estricto.

El estudio realizado en relación al contenido de la definición en sentido amplio corresponde también a la definición en sentido estricto, con la aclaración de que adicionalmente a los aspectos mencionados debe agregarse a esta segunda definición los actos de naturaleza jurídica que también la conforman, en tanto que le dan validez y existencia jurídica a la Cuenta Pública y de los que se derivan consecuencias de derecho. Actos jurídicos que difícilmente se pueden prescindir en el proceso de formulación de la Cuenta Pública en atención a que ésta debe rendirse en los términos legales establecidos en la fracción IV del artículo 74 constitucional y demás disposiciones jurídicas secundarias, como lo veremos en su oportunidad en el Capítulo II del presente trabajo.

En suma el hecho de que la Cuenta Pública contenga aspectos contables, económicos, financieros y presupuestarios, que indudablemente son útiles para su comprensión y análisis, en tanto que resultan necesarios para explicar su contenido a través de gráficas con sentido económico, financiero, presupuestario y expresiones numéricas, a las que sin duda también debe agregarse el aspecto normativo como hemos dicho. De lo anterior no se desprende que la Cuenta Pública deba ser calificada como un simple informe o documento, como se mencionó con anterioridad, sin tomar en cuenta la relevancia que ésta merece y la razón histórica de su nacimiento, como se concluye del estudio realizado en este trabajo, pues la Cuenta Pública tiene una relevancia mayor, ya que debe ser considerada como uno de

los más importantes y principales instrumentos de control utilizados por órgano externo de los que se vale el pueblo, a través de sus representantes, para comprobar si el ejercicio del gasto se realizó en apego al marco jurídico aplicable en materia presupuestal y, en caso de existir desviaciones de recursos, inexactitud o excesos en los gastos públicos, se deslinden las responsabilidades correspondientes.

I.3.2. *Obligación de rendición de cuentas.*

Aristóteles ya mencionaba entre las diversas facultades del elemento Deliberativo ahora conocido como Parlamento, Organo o Poder Legislativo, la relativa a “*tomar las cuentas a los Magistrados*”⁴⁵, que puede traducirse como la obligación de rendir cuentas sobre la recaudación de ingresos y aplicación de los mismos por las magistraturas del pueblo o Polis Griegas que posteriormente fue adoptada por los romanos.

En la Edad Media no se conceptualizó la obligación de los monarcas de rendir cuentas al pueblo, ya que el tesoro público fue manejado por los príncipes como si se tratara de un caudal propio, debido a que en esta época no existía algún tipo de obligación para dicho soberano de rendir cuentas sobre el manejo de los fondos públicos del Estado.

Por tal razón se llegó a considerar al Príncipe como propietario de los fondos públicos, en tanto que podía disponer “*de ellos a su entera voluntad sin tener que rendir cuentas, escudándose en que estaba obligado a guardar el secreto de la caja del Estado.*”⁴⁶

La negativa de los soberanos para informar sobre el origen y destino de los recursos públicos, fue propia de los regímenes autocráticos, ya que existía un sentido de propiedad patrimonialista de la hacienda pública, en

⁴⁵ Aristóteles. *Política*. Ed. Porrúa, S.A. México. 1992. Págs. 235 y 236.

⁴⁶ Fays Viesca, J. Ob. Cit. Pág. 304.

tanto que no había distinción entre la hacienda privada del príncipe y la hacienda del pueblo.

El hecho de que los soberanos elaboraran un plan de gastos e ingresos y lo presentarán a la asamblea de representantes para su aprobación, fue uno de los primeros pasos para llegar al control político de la hacienda pública, propósito que en principio tuvo un rechazo absoluto por los monarcas que dio lugar a una larga lucha entre los dos poderes, Rey y Parlamento, hasta que finalmente se alcanzó su objetivo, fundamentalmente, por las presiones ejercidas por la asamblea de representantes.

Tal fue el caso para controlar los actos de la Corona, de acuerdo con Burkhead, que por vez primera se dio en la Constitución de 1217 en Gran Bretaña,⁴⁷ en la que se estableció como obligación para Juan Sin Tierra sujetarse, particularmente, a lo estipulado en el duodécimo artículo que a la letra establecía:

“No se impondrá en el Reino ayuda o escudo alguno a menos que lo haga el consejo común del propio Reino, excepto para redimir la persona del Soberano, invistiendo a su primogénito

⁴⁷ Burkhead J, Ob. Cit. Pág. 4. Para el desarrollo de este punto fueron utilizadas algunas de las ideas del autor adecuándolas al presente trabajo y haciendo uso de las comillas cuando así se requiere.

como caballero y desposado una vez a su hija mayor; en su caso la ayuda otorgada para este propósito será de un monto razonable."⁴⁸

Así ésta disposición da origen a la regulación jurídica de la imposición de tributos, estableciéndose el mismo tratamiento para la aprobación de los gastos públicos, regulándose finalmente la obligación de rendir cuentas, dando como resultado el control parlamentario sobre la bolsa.

Con el transcurso del Siglo XIV el Parlamento afirmó cada vez más su autoridad, combinando su derecho ya reconocido de consentir los impuestos a solicitud del monarca, transformándose progresivamente esta petición en Bill y constituyendo de esta manera un verdadero proyecto de Ley.

"Con la revolución de 1688 y la cédula de derechos publicada un año después, surgió la cláusula siguiente:"

*"De hoy en adelante nadie estará obligado a conceder regalo, préstamo, benevolencia o impuesto alguno sin la común aprobación que conste en un Acta del Parlamento."*⁴⁹

⁴⁸ Idem Pág. 4. Transcripción del autor.

⁴⁹ Idem Pág. 4. Transcripción del autor.

Esta disposición fue la base fundamental para que todos los impuestos debieran ser expresamente consentidos por el Parlamento, precisando *“que el presupuesto así aprobado, debería ser observado por la Corona, también en sus distintos capítulos de gastos.”*⁵⁰

Como consecuencia de los sucesos anteriores se estableció en la lista civil separar los gastos de la Corona de los del Estado, limitando los primeros a un monto específico, dando origen a la elaboración de un *“completo estado financiero de las actividades gubernamentales”*,⁵¹ que dio como resultado el Acta de Fondos Consolidados.

Posteriormente la elaboración de estados financieros y del plan financiero gubernamental daban a saber las rentas públicas y las erogaciones, indicando asimismo el déficit que sobre el particular existiera.

La importancia de establecer una medida de tal naturaleza, tuvo el firme propósito de que se desarrollara un presupuesto gubernamental con formalidad y otorgar al Parlamento la oportunidad de considerar las medidas pertinentes respecto de los gastos que realizaba la Corona. Antecedente que recae necesariamente en la responsabilidad que tiene ahora el órgano Ejecutivo sobre el sano manejo de las finanzas gubernamentales.

⁵⁰ Ratchkimen K., Benjamín. *Introducción al Estudio de la Economía Pública*. Ed. Textos Universitarios UNAM. 1977. Pág. 284.

⁵¹ Burkhead, J. Ob. Cit. Pág. 5.

En 1706 se estipuló por la "*Orden Permanente número 66 de la Cámara de los Comunes*,"⁵² el aspecto básico del actual sistema financiero británico, y en el que se considerarían las medidas respecto de los gastos propuestos por la Corona.

Con el surgimiento del "*Acta de Fondos Consolidados en 1787*"⁵³ quedó establecido un solo fondo general para la recepción y el registro de las rentas públicas y de los gastos totales.

La obligación de rendición de cuentas en Francia manifiesta Burkhead que fue establecida con posterioridad al decreto del 17 de junio de 1789, ya que al igual que en Gran Bretaña el control de gastos se estableció mucho después al control de fijación de ingresos por parte de la Asamblea Nacional Francesa, de acuerdo con este autor se originó a partir de 1817, año en el que se "*estipuló que el gasto de cada uno de los Ministros no deberá exceder de la cantidad que se les asigne.*"

El mismo autor manifiesta que en 1827 se solidificó este control y en 1831 "*el control parlamentario del presupuesto de Francia se transformó en un control completo.*"

Para el caso de los Estados Unidos de América, la obligación de rendir cuentas al Congreso por parte del Presidente, se reguló constitucionalmente desde el 17 de septiembre de 1787, en la sección IX de

⁵² *Idem*. Pág. 5.

⁵³ *Idem*. Pág. 5

su artículo 1º y se estableció que *“periódicamente se publicará una manifestación y cuenta de los ingresos y egresos del Tesoro Público.”*⁵⁴

En relación a México, de conformidad con la investigación y estudio de diversos textos⁵⁵, la obligación de rendición de cuentas tiene sus antecedentes a partir de la conquista, siendo en la época virreinal cuando se estructuraron las finanzas públicas de la Nueva España, creándose asimismo los diversos órganos que intervendrían en la administración de los ingresos que integraban la real hacienda, estableciéndose la Super Intendencia General de la Real Hacienda de Indias con residencia en Madrid, la Junta Superior de la Real Hacienda en México, el Intendente y la Junta Municipal que le seguía en ese orden jerárquico.

Con esta estructura orgánica en lo relativo al manejo de la real hacienda, los virreyes que al principio tuvieron una autoridad ilimitada, posteriormente les fue reducida por que se les retiró el manejo de la hacienda pública, conservando tan solo las facultades relativas a la administración privada del Virreinato.

Con la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz en 1812, en su artículo 131, fracción Décimo Sexta, se

⁵⁴ Faya Viesca, J. Ob. Cit. Pág. 190.

⁵⁵ Ediciones publicadas por la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1977, 1978 y 1979, relacionadas con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y de la obra de Lanza Cárdenas, José Trinidad, *La Contaduría y el Control Interno en México*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993. Pág. 32 y siguientes, adecuando texto e ideas a los propósitos del presente trabajo.

estableció la facultad de las Cortes para "*examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.*"⁵⁶

A raíz de la Constitución de Cádiz en México se establece como atribución del Congreso la de revisar y aprobar las cuentas públicas, por un lado y, por el otro nace la obligación del Ejecutivo para rendir cuentas, facultad y obligación que también fue plasmada por el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814 y las Constituciones Federales de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 y 1857 que prevalece hasta la Carta Magna de 1917 que actualmente nos rige, debe mencionarse que la facultad de revisión de la Cuenta Pública que anualmente rinde el Ejecutivo Federal correspondió al Congreso de los Estados Unidos Mexicanos en principio, ya que con posterioridad, por efectos de las reformas constitucionales, dicha atribución pasa hacer una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

⁵⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-1979*. Ed. Porrúa, S.A. México. 1981. Pág. 78.

I.3.3. La Cuenta Pública como instrumento de control externo

Conviene primeramente precisar, antes de entrar en materia de estudio de este punto, lo que debe entenderse por control. El origen de este vocablo deriva de la palabra "*contrôle*"⁵⁷ del francés antiguo y de acuerdo con su etimología es un "registro que se lleva por duplicado".

Desde el punto de vista gramatical el término control, "*de dudosa pureza castellana*"⁵⁸, se le ha considerado en unos casos como un galicismo y en otros como un anglicismo. En el uso común con el término control se hace referencia a un sinnúmero de significados que van desde las funciones de intervención y coordinación hasta las de gobierno, vigilancia, fiscalización, verificación, comprobación, registro, predominio, dirección, supremacía, guía, freno, regulación y revisión o examen.

Con independencia del origen etimológico y de las acepciones usuales de la palabra control, también se ha definido como "*el conjunto de medios puestos en funcionamiento para verificar si una acción o una decisión es (realizada) conforme a las normas (políticas, jurídicas, contables o económicas) que se deben observar*"⁵⁹.

En el campo de la función pública en el que se desenvuelve el Estado y en un sentido más cercano al que le otorgamos en este trabajo, se

⁵⁷ Vázquez Allero, José Luis. *El Control de la Administración Pública en México*. Ed. U.N.A.M. México. 1996. Pág. 11.

⁵⁸ *Enciclopedia Jurídica OMEGA*. Ob. Cit. Pág. 313.

⁵⁹ Vázquez Allero, J. L. Ob. Cit. Pág. 11. toma la definición de * Salliois, J., L'administration, les hommes, les techniques, les raunqes, París, Hechette, 1974, p. 152."

entiende por control *“el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la Ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos”*; o bien como el conjunto de *“acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garanticen la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal, transferido o coordinado con estados y municipios,”*⁶⁰ pretendiendo abarcar con esta última acepción de manera integral la gestión pública estatal.

En México los doctrinarios en materia administrativa y financiera, así como diversas disposiciones legales que hacen referencia a este término, lo enfocan desde un enfoque técnico ya que le atribuyen su uso, en gran medida, a las áreas contables y de la administración pública del Estado, considerándolo por un lado como un control interno y por otro, como un control externo o político, incluso en algunos casos se habla de fiscalización en lugar de control, de manera convencional un uso indiferenciado a dichos términos como si fueran sinónimos⁶¹, situación que desde luego es inadecuada, en tanto que la fiscalización a diferencia del control tiene un significado específico, pues su acepción se constriñe única y exclusivamente al ámbito fiscal, por lo que la fiscalización debe ser considerada como una

⁶⁰ Lanz Cárdenas, J. T. Ob. Cit. Págs. 472-473. Definición que el autor refiere al control administrativo exclusivamente, aspecto que desde luego no es exacto, en virtud que los elementos de la definición denotan el control total que se ejerce en la Administración Pública del Estado, abarcando tanto el control interno como el control externo.

⁶¹ Enciclopedia Jurídica OMEBA. Ob. Cit. Págs. 313 a la 322, los considera como términos equivalentes.

especie de control pero no el control mismo cuya cobertura, como ha quedado precisado, es más amplia.

De acuerdo con las definiciones antes mencionadas el control se extiende a todos los aspectos de la gestión pública estatal, en los que se pueden distinguir tres grandes formas de control, atendiendo desde luego a la naturaleza de los órganos del Estado que lo ejercen, de conformidad con la clásica separación de poderes: el control administrativo, el control jurisdiccional y, el que particularmente nos interesa, el control legislativo, parlamentario ó político.

El control administrativo ó autocontrol, también conocido como interno ó a priori, preventivo ó preaudit, concretamente en el caso de México está a cargo del órgano Ejecutivo, a través de una dependencia especializada con autonomía funcional de la Administración Pública Federal centralizada, a la que se le denomina Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien tiene bajo su responsabilidad el “Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental,” y la obligación de observar las diversas disposiciones y normas existentes sobre ésta materia, así como las estructuras organizativas que abarcan a la totalidad de la Administración Pública Federal, a través de las Unidades de Contraloría Interna de cada dependencia de la Administración Pública Federal centralizada y Organos de Control Interno de las entidades paraestatales del Gobierno Federal. Esta forma de control encuentra su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, entre otras disposiciones.

La segunda forma de control es conocido como control judicial ó jurisdiccional y corresponde al órgano Judicial, que también es considerado como externo. Puede clasificarse como control de constitucionalidad y corresponde a un sistema de pureza constitucional en tanto que su finalidad es la protección de las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando el acto proviene de autoridades administrativas o judiciales, ó como control de legalidad, cuando se trate de dirimir controversias, entre particulares ó entre estos con el Estado en cualquiera de sus diversas manifestaciones ó, entre personas de derecho público, que violen las leyes del procedimiento o de fondo. Su fundamento constitucional lo encontramos en los artículos 103 y 107, y en la Ley de Amparo, fundamentalmente.

Cuando el control sale del marco administrativo y jurisdiccional, es conocido como parlamentario o legislativo, también se identifica como control externo, control popular, control político, control definitivo, a posteriori ó post-audit, o como control posterior o post factum, en atención a que a través de él se cumplen los mandatos del pueblo quien es el titular de la soberanía, y *“es realizado por departamentos o comisiones”*⁶² dependientes del Parlamento o Poder Legislativo, según sea el caso o de acuerdo con el régimen de gobierno que corresponda.

Esta forma de control externo presenta a su vez dos modalidades:

⁶² De la Gerza F. Ob. Cit. Pág. 182.

a). La primera, corresponde a la instrumentación de medidas de control de carácter legislativo, a través de la creación de leyes ó decretos, tendientes a reglamentar los planes, el manejo de los recursos públicos y la conducta de los servidores públicos.

b). La segunda, se ejerce a través del control del presupuesto, conocido también como control del presupuesto por órgano político o simplemente control político que abarca tres grandes fases presupuestales, esto es que se ejerce antes, cuando el propio Legislativo sabe de los ingresos que obtendrá el Gobierno Federal al aprobar la Ley de Ingresos de la Federación, y la Cámara de Diputados aprueba el gasto público y asigna las partidas presupuestales a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, con base a los recursos recaudados; durante, porque la propia Cámara de Diputados puede solicitar al órgano Ejecutivo, dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal, informen sobre el ejercicio del gasto público y; después, cuando revisa y evalúa los actos realizados por el Gobierno Federal sobre el ejercicio del gasto público, mismo que se lleva a cabo cuando el ejercicio del gasto ha concluido, a través de la Cuenta Pública que rinde anualmente el propio Ejecutivo, a efecto de comprobar si existe coherencia entre los recursos obtenidos con los gastados, para tal efecto la Cámara de Diputados se auxilia de un órgano especializado para la revisión técnica de la Cuenta Pública, denominado Contaduría Mayor de Hacienda.

Esta forma de control deriva de la obligación del monarca de rendir cuentas al pueblo, sobre la imposición de tributos a los súbditos y del

libre ejercicio del presupuesto, control jurídico-político que actualmente en el caso de México se ejerce a través de la obligación constitucional del Ejecutivo Federal de presentar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y la facultad del Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados para revisar dicha Cuenta, control que se extiende al requerir a petición de cada una de las Cámaras, la comparecencia de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, para que den cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. También tienen la facultad de constituir comisiones especiales, para investigar los actos y actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas realizadas por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada, entre otras.

Este control tiene su fundamento en los artículos 73 fracciones VII y VIII, 74 fracción IV y 93 constitucionales, en la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y su reglamento, y en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda principalmente.

De conformidad con lo expuesto en el inciso b), el control presupuestario que realiza el legislativo además de ser extenso es considerado el más eficaz, ya que se ejerce básicamente por un órgano externo, que parte del análisis y aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación por parte del Congreso de la Unión y del Presupuesto de Egresos de la Federación que la Cámara de Diputados aprueba, y de la obligación que tienen los titulares de las dependencias y entidades de comparecer bajo cita específica de cualquiera de las Cámaras para informar sobre sus ramos o actividades, así como del

gasto público que durante todo un ejercicio anual realiza el Gobierno Federal y, particularmente al revisar, analizar y aprobar, en su caso, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que rinde el Ejecutivo al Legislativo, a través de la Cámara de Diputados.

Gabino Fraga nos dice que “para garantizar la regularidad de las operaciones financieras de la administración pública no es suficiente que se prevenga que ellas deben sujetarse a las disposiciones de la Ley de Ingresos y a las autorizaciones del presupuesto de egresos, sino que es indispensable establecer un régimen de control que sea eficaz para evitar las irregularidades que pretenden y reprimir las que se hayan cometido”⁶³.

Giuliani Fonrouge sostiene que “el control de la ejecución del presupuesto tiene, desde luego, una finalidad técnico-legal vinculada con la regularidad de los actos de la gestión y el adecuado manejo de los fondos públicos; pero, además, persigue un objeto más amplio, de tipo político, cual es la apreciación de la orientación general del gobierno del Estado, costo y eficiencia de los organismos oficiales, y adecuación de la actividad desarrollada a los planes de acción económico social. Esto explica que la doctrina establezca una distinción conceptual entre el aspecto puramente contable (accountability function) y el aspecto directivo (management function) que están implícitos en el control del presupuesto”⁶⁴.

⁶³ Fraga, G. Ob. Cit. Pág. 262

⁶⁴ Giuliani Fonrouge, Carlos M. Derecho Financiero, Vol. I, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1962. Pág. 226

Bajo estas perspectivas el control legislativo se orienta a certificar si la gestión financiera se llevó a cabo de acuerdo con las leyes aplicables en materia presupuestal, tanto en su vertiente interna como externa.

De lo anterior se desprende que uno de los más importantes instrumentos de control por órgano externo, es precisamente la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, porque concentra y permite conocer los actos que realiza el órgano Ejecutivo relacionados con los ingresos que el Estado recauda, las partidas y programas del presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados, así como del ejercicio del gasto público correspondiente a un período anual, de forma tal que a través de esta herramienta el Legislativo, por conducto de la Cámara de Diputados, podrá comprobar si las acciones realizadas se llevaron a cabo conforme a las partidas y programas autorizadas en el presupuesto de egresos y en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia presupuestal a fin de verificar su exactitud.

De aquí que la Cuenta Pública, en tanto instrumento de control, permite detectar y corregir desviaciones, insuficiencias e incongruencias de la instrumentación y ejecución de acciones en el ejercicio del gasto público federal, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, programas, metas y asignación de recursos, que al efecto establece la normatividad aplicable en materia presupuestal.

Asimismo establece los mecanismos de juicio que permiten evaluar y normar las desviaciones y orientar los criterios, políticas y de

planeación utilizados por el Gobierno Federal, a efecto de superar los obstáculos que hayan impedido su satisfacción.

Sirve de herramienta fundamental para que la representación popular, Cámara de Diputados, controle el gasto gubernamental comprobando y verificando que su ejercicio se realizó en cumplimiento a las disposiciones legales aplicables, puesto que de su revisión puede solicitar la documentación comprobatoria que la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados, juzgue pertinente e incluso ordenar visitas, inspecciones y practique auditorías a las dependencias y entidades del Gobierno Federal que considere lo ameritan.

La Cuenta Pública es, además, el instrumento que permite medir la participación del Gobierno Federal en el desarrollo económico y social del país, y la buena marcha y repercusiones de las políticas implantadas y, en su caso, permite establecer los lineamientos necesarios para enmendar fallas, a fin de alcanzar en buena medida sus propósitos.

Finalmente sirve como un importante instrumento de consulta y de información para la sociedad dada la importancia que representa. En ello se encuentra explícitamente reconocido el principio democrático de que la sociedad a través de su representación nacional sea informada sobre los recursos que obtiene el Estado a través de ingresos, impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como de la honrada y eficiente aplicación de los egresos que destine el Gobierno Federal a los programas de desarrollo del país y la adecuada prestación de los servicios públicos.

I.4. Naturaleza de la Cuenta Pública

El estudio realizado en torno a la definición de la Cuenta Pública nos permitió, anticipadamente, advertir la complejidad que la caracteriza, que se explica en razón de que está integrada con información financiera, económica, programática y contable, así como los diversas actos jurídicos que se realizan en cumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables en materia presupuestal, lo cual nos indica que debe ser analizada desde un enfoque multidisciplinario por los conocimientos técnicos que consecuentemente involucra y por la diversidad de ordenamientos legales que la regulan, de los que particularmente nos ocuparemos en este análisis por ser la base de sustentación legal de la Cuenta Pública que parte de la fracción IV del artículo 74 constitucional, factores que en su conjunto son tomados en cuenta en los procesos que se observan para su formulación y revisión.

De aquí la necesidad de indagar sobre su naturaleza, con la finalidad de determinar si al hablar de la Cuenta Pública estamos en presencia de un acto:

- a) Formal y materialmente administrativo;
- b) Formal y materialmente legislativo;
- c) Materialmente administrativo y formalmente legislativo;
- d) Materialmente legislativo y formalmente administrativo;
- e) O, si se trata de un acto de naturaleza jurídico-político.

Es conveniente señalar que sobre la naturaleza de la Cuenta Pública no se ha realizado estudio doctrinal alguno que nos sirva de punto de partida, por lo que es necesario hacer algunas consideraciones al respecto.

En atención a lo anterior resulta conveniente diferenciar, en primer término, los criterios de formalidad y materialidad, a fin de precisar si la naturaleza que corresponde a la Cuenta Pública es administrativa, legislativa o política, resulta conveniente tomar en cuenta los criterios siguientes:

“a). El método formal consiste en atribuirle, la naturaleza del órgano de donde emana, con independencia de su contenido o datos esenciales, este criterio también se conoce como subjetivo u orgánico, así, serán actos legislativos todos los que realice el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras, por separado; actos jurisdiccionales los que emanen del Poder judicial, y actos administrativos los que emanen del Ejecutivo Federal.”

“b). El criterio material, intrínseco o esencial, trata de los caracteres específicos de cada uno de los actos, basándose para ello en las notas esenciales que distinguen y caracterizan a cada clase de actos.”⁶⁵

Con base en lo anterior y toda vez que el origen de estos criterios derivan de la clásica teoría de la tripartición de poderes expuesta por

⁶⁵ Acosta Romero, M. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México 1991. Pág.621

Montesquieu, estudiada con anterioridad, que establece que a cada poder corresponde una función y a cada función una clase específica de actos y que no obstante la rígida y absoluta separación de poderes, tuvo correctivos que la matizan pasando a una colaboración entre los mismos órganos del poder, haciendo posible que en la realidad actual realizan infinidad de actos distintos a aquellos que de acuerdo con esta teoría les correspondería.

De manera que el Poder Ejecutivo de acuerdo con las facultadas que le otorga nuestra Constitución, además de realizar funciones estrictamente administrativas elabora iniciativas de leyes y formula reglamentos, y ejerce la facultad del veto. El Judicial no solo se restringe a la administración de justicia, en tanto que también administra su presupuesto, designa jueces y a su personal administrativo, sienta jurisprudencia, dicta reglamentos internos e impone sanciones disciplinarias a su personal. Al Poder Legislativo también le competen diversas actividades que por su naturaleza no le corresponden, toda vez que puede constituirse en gran jurado, aprueba o no los nombramientos de embajadores, agentes diplomáticos, cónsules, generales, coroneles y demás jefes superiores del ejercito y fuerza aérea, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Magistrados de los Tribunales Superior y Fiscal de la Federación, administra su presupuesto, entre otras actividades.

Como puede verse los tres poderes no se limitan a realizar una determinada clase de actos, ya que tienen amplias funciones como se ha dicho, por lo que se *“ha admitido que lo esencial de la función administrativa, no reside solamente en la ejecución simple y pura de las*

*leyes, sino al contrario, en la libertad de activar o gestionar que posee la administración”.*⁶⁶

Bajo esta perspectiva debe advertirse que la Cuenta Pública, es producto de los actos administrativos que se realizan por virtud del proceso de su formulación, los órganos Legislativo, Judicial y principalmente el Ejecutivo Federal.

En efecto hay que destacar que durante el desarrollo de este proceso intervienen los órganos Legislativo y Judicial, ya que también a ellos corresponde, en cumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables, rendir cuentas sobre el uso y destino de los recursos que les fueron asignados, por tal situación su participación se restringe únicamente a generar actos administrativos tendientes a informar de los recursos financieros que les fueron proporcionados para la realización de los gastos públicos durante un ejercicio fiscal, debiendo remitir un informe de los mismos al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que se incorpore al que adicionalmente le remitan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y haga posible la consolidación e integración de la Cuenta Pública Federal.

De lo expuesto podemos desprender con claridad, que la Cuenta Pública reúne el carácter de un acto formal y materialmente administrativo; formalmente administrativo en tanto que emana de un órgano administrativo por excelencia como lo es el Ejecutivo Federal, en atención a la naturaleza de

⁶⁶ Acosta Romero, M. Ob. Cit. Pág. 622.

la función que constitucionalmente le corresponde, y materialmente administrativa, en atención a que los actos que la conforman son de carácter jurídico-administrativos, no obstante la participación de los órganos Legislativo y Judicial, que como se ha dicho se restringe a generar únicamente actos de carácter administrativos.

Habida cuenta de que el proceso de formulación de la Cuenta Pública, solamente representa una parte de las actividades en torno a la misma, de acuerdo con el propio texto constitucional, y por virtud de que también está sujeta a un segundo proceso a cargo de la Cámara de Diputados consistente en su revisión, es prudente extender nuestro análisis con la finalidad de determinar si el trabajo legislativo que se realiza sobre la Cuenta Pública en este segundo proceso, encuadra dentro de alguna de las alternativas mencionadas en el inicio de este punto.

En efecto una vez que la Cuenta Pública ha sido elaborada y entregada a la Cámara de Diputados, da inicio a un proceso distinto al de su formulación, sustentado ahora en una revisión y estudio legislativo de todos y cada uno de los actos que realizó el Ejecutivo Federal, actividad de la cual resulta un Decreto en el que la propia Cámara de Diputados hace algunas observaciones y recomendaciones al Ejecutivo Federal, cuando esto se hace necesario.

La aprobación de dicho Decreto como resultado del proceso de revisión de la Cuenta Pública, consideramos que es un acto formalmente legislativo y materialmente administrativo, ya que a través de él no se está

creando una situación jurídica general, (como sucede con el proceso de aprobación de una Ley, en el que intervienen las Cámaras del Congreso de la Unión, la de Senadores y la de Diputados), sino a un caso especial, al recaer una sanción aprobatoria del gasto público anual realizado por el Ejecutivo Federal, por lo que estamos en presencia de un acto formalmente legislativo, que realiza la Cámara de Diputados sobre un acto materialmente administrativo, como lo es la Cuenta Pública.

Sobre esta consideración el propio texto constitucional y la doctrina establecen que los procedimientos de iniciar y formular las leyes ó decretos corresponde esencialmente a las Cámaras del Congreso de la Unión. La creación de la Ley está sujeta a un riguroso procedimiento legislativo, previamente establecido en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y de su Reglamento Interior, en el que se realizan una serie de actos legislativos que emanan del interior de cada Cámara y que necesariamente debe ser conocida por ambas, hasta su aprobación en su caso, de tal manera que le dan las características de un acto formal y materialmente legislativo, en tanto que a través de la Ley se *“crea una situación jurídica impersonal y objetiva”*, lo que no sucede con el Decreto, ya que su revisión y aprobación está a cargo de cualquiera de las Cámaras, sin que medie la intervención de la otra, por lo que el procedimiento legislativo es incompleto, en tanto que no se realizan los actos por los que se aprueba una Ley, en esas circunstancias un Decreto reviste únicamente actos formalmente legislativos carentes de materialidad, como sucede con el Decreto de la Cuenta Pública, toda vez que la Cámara de Diputados solamente se concreta a revisar la información que contiene y los actos administrativos que la conforman, determinando su aprobación.

Adicionalmente al estudio realizado se ha considerado que la revisión sobre la Cuenta Pública que realiza la Cámara de Diputados, constituye, en términos de Faya Viesca y Lanz Cárdenas, esencialmente un acto político, más que legislativo y administrativo, convalidando su opinión en la siguiente tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenida en el informe que el Presidente de dicho Tribunal rindió el 17 de noviembre de 1970:

"La revisión de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo de la Unión, por el Poder Legislativo de los Estado Unidos Mexicanos, no tiene las características de un acto legislativo en sentido material, o sea no constituye una Ley, por no estarse frente a una situación jurídica general, impersonal y permanente, sino frente a un decreto cuyo contenido se individualiza en la confrontación y determinación del uso legal que haya hecho el Ejecutivo Federal de los ingresos obtenidos por la Nación, durante cada año fiscal, mediante el examen de la exactitud y justificación de los gastos realizados por la Administración Pública y que la aprobación de la cuenta pública del Ejecutivo de la Unión por el Poder Legislativo, es un acto esencialmente político, realizado mediante un decreto que no reúne las características materiales de una Ley."

La revisión de la Cuenta Pública por parte de la Cámara de Diputados, según Faya Viesca *"no sólo significa el cierre del ciclo presupuestario sino que además convalida jurídica y políticamente la administración presupuestaria del Estado."*⁶⁷

Por su parte Lanz Cárdenas concluye que la revisión y glosa de la Cuenta Pública *"constituye materialmente, un acto político que se perfecciona mediante un acto formalmente legislativo, o sea, un decreto de la Cámara de Diputados"*.⁶⁸

Al respecto hay que recordar que el control del gasto público tuvo su razón de ser, a partir de que el pueblo pugna para limitar y controlar las amplias facultades que tenía el soberano en materia de recaudación y aplicación de fondos públicos principalmente, situación que se logró cuando el soberano rindió cuentas sobre el ejercicio del gasto público, aspecto que da origen a la representación nacional, que se confirma posteriormente con el principio de la Teoría de la División de Poderes de Montesquieu, que fue incorporada en la mayor parte de constituciones de los países occidentales y acogida en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 permaneciendo hasta la que actualmente nos rige, control político que se ejerce a través de la Cámara de Diputados de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 74 constitucional, al revisar la Cuenta Pública que, año con año, rinde el Ejecutivo Federal.

⁶⁷ Faya Viesca, J. Ob. Cit. Pág. 291.

⁶⁸ Lanz Cárdenas, J. T. Ob. Cit. Pág. 544. En este caso el autor únicamente se afilia a lo expresado por Faya Viesca.

Por lo tanto debe concluirse que la Cuenta Pública tiene una naturaleza formal y materialmente administrativa, como se expresó desde un principio, en términos de los actos que se realizan en el proceso de su formulación, y formalmente legislativo y materialmente administrativo el Decreto que al efecto aprueba la Cámara de Diputados, relativo a la revisión de la Cuenta Pública, al que de acuerdo con Faya Viesca y Lanz Cárdenas deberá considerársele como un acto esencialmente político.

CAPITULO II

REGULACION JURIDICA DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL

II.1. Marco Jurídico

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal está regulada por un amplio marco jurídico que parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y abarca numerosos ordenamientos secundarios que se observan y aplican a lo largo de las etapas de preparación y elaboración, que conforman el proceso de su formulación a cargo fundamentalmente del Ejecutivo Federal, en las que también intervienen en distintos momentos el Legislativo y Judicial.

II.1.1. *Bases Constitucionales*

El fundamento constitucional de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal lo encontramos en el artículo 74, fracción IV⁶⁹, dispositivo jurídico que establece la obligación que tiene el Ejecutivo Federal de rendir cuentas a la representación nacional sobre el ejercicio presupuestal anual, y del que se desprenden las facultades que, de manera exclusiva, se otorgan a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, principalmente para conocer y revisar el gasto público ejercido.

⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit. Pág. 66 y 67.

H.1.2. *Legislación secundaria*⁷⁰

Además de las bases constitucionales enunciadas, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal está regulada por un extenso marco jurídico de disposiciones secundarias, al que tienen que sujetarse el Legislativo y el Judicial al elaborar y rendir la información que les corresponde que formará parte de dicha Cuenta, y que de manera particular debe observar el órgano Ejecutivo cuando consolida e integra la información programática, presupuestaria, financiera, económica y contable, que el mismo genera con la entregada por los dos órganos de gobierno antes mencionados incluyendo, desde luego, a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, disposiciones a las que también está sujeto el proceso de revisión que año con año realiza la Cámara de Diputados al recibir la Cuenta Pública.

Los ordenamientos jurídicos que tienen relación directa con los procesos de formulación y de revisión de la Cuenta Pública, que integran lo que puede denominarse el marco jurídico básico aplicable en materia de rendición de cuentas y control del gasto público federal, son:

- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, (Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de

⁷⁰ Las disposiciones jurídicas secundarias a las que nos referimos en este punto fueron consultadas en la legislación conocida bajo el rubro de Legislación de la Administración Pública Federal, Decimotercera Edición, Ed. Deyma S.A. México, 1997, que compendia en su mayoría estas disposiciones, en cuanto a las que no están comprendidas en la legislación de referencia, se cita la fuente correspondiente en la parte relativa.

1979 y sus reformas) y su Reglamento (Diario Oficial de la Federación del 20 de marzo de 1934);

- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978) y su Reglamento (Diario Oficial de la Federación del 5 de agosto de 1988);
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976 y sus reformas);
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales (Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986 y sus reformas) y su Reglamento (Diario Oficial de la Federación del 26 de enero de 1990);
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1995);
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976 y sus reformas) y su Reglamento (Diario Oficial de la Federación del 18 de noviembre d 1981 y sus reformas);

- **Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1992 (Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 1991);**
- **Ley General de Deuda Pública (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976 y sus reformas);**
- **Ley de Planeación (Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983);**
- **Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1993) y sus Reglamentos de Obras Públicas y de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, respectivamente, (Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 1985 y 31 de febrero de 1990);**
- **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982 y sus reformas);**
- **Decreto de Presupuesto de Egresos, para el ejercicio presupuestal de 1992 (Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1991);**

- Decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, correspondiente al ejercicio fiscal de 1992 (Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de 1993); y
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Diario Oficial de la Federación del 24 de febrero de 1992 y sus reformas).

Los ordenamientos enunciados están íntimamente vinculados a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, no solo por que regulan su formulación y revisión, sino también porque en la Cuenta Pública se debe hacer mención expresa del apego de la gestión pública a este marco normativo y, en tal virtud, el informe sobre su cumplimiento es parte fundamental del contenido sujeto a revisión por la Cámara de Diputados, en tanto que se dedica un capítulo especial en el Informe Previo y de Resultados que rinde la Contaduría Mayor de Hacienda, así como en el Dictamen relativo a la revisión de la Cuenta Pública que genera la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, y en el Decreto que al efecto aprueba el Pleno de la Cámara de Diputados también relativo a su revisión.

La primera de estas leyes, es decir la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos⁷¹, regula la estructura y

⁷¹ Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Sexta Edición. Ed. Porrúa, S.A. México. 1995. Cabe mencionar que esta legislación compendia también al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y el Reglamento de esta última, esto es con el propósito de obviar repeticiones que resulten inútiles, en virtud de que se harán comentarios a estos ordenamientos.

funcionamiento interno de las Cámaras de Diputados y Senadores, así como el funcionamiento de la Comisión Permanente.

Esta Ley está integrada con cuatro Títulos, sin embargo para efectos del trabajo que se realiza solamente nos ocuparemos del Título Segundo, que entre otros aspectos hace referencia a las Comisiones Ordinarias y Comités que integran a la Cámara de Diputados, dentro de las que destacan las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, así como la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Es conveniente destacar que en el presente trabajo se hará frecuente referencia a las Comisiones mencionadas en el párrafo anterior, por ser las que intervienen a lo largo del proceso de revisión que realiza la Cámara de Diputados, facultad que esta debidamente especificada en los artículos 80 y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. En lo que respecta a las diversas etapas del proceso de revisión, dictamen, trabajos de Comisiones y del Pleno de la Cámara de Diputados, en relación a la Cuenta Pública, haremos referencia de manera amplia en el Capítulo V, dedicado específicamente a esas cuestiones.

En estrecha relación con el ordenamiento anterior, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda es otra de las disposiciones que contiene importantes dispositivos relacionados con el tema que nos ocupa, ya que esta Ley da origen y amplias atribuciones a la Contaduría

Mayor de Hacienda, órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados, para examinar y revisar la Cuenta Pública.

La Contaduría Mayor de Hacienda está en estrecha colaboración y comunicación con la Representación Nacional, quien vigila el exacto desempeño de las funciones de su órgano técnico, a través de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La estructura de la Contaduría Mayor de Hacienda responde lógicamente a una organización administrativa y técnica, y su Ley señala las facultades y funciones que le corresponden. Esta Ley consta de tres partes: la orgánica, la funcional y la relativa a las responsabilidades. La primera está compuesta de tres capítulos que definen y conforman a los órganos que tienen ingerencia en el examen y revisión de la Cuenta Pública, asignándoles sus respectivas funciones y competencias. Dentro de esta parte se encuentran las relativas a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, ambas de la Cámara de Diputados; la segunda parte la integran dos capítulos, en ella se define a la Cuenta Pública y establece su operación, los medios y los elementos de que se vale la Contaduría Mayor de Hacienda para ejecutar sus funciones. La tercera parte esta constituida por dos capítulos: el primero se refiere a las responsabilidades en las que incurran los servidores públicos y el segundo al de la prescripción de las responsabilidades.

Debe destacarse que tanto la Ley Orgánica del Congreso de la Unión como la de la Contaduría Mayor de Hacienda, son congruentes con el

texto del artículo 74, fracción IV, Constitucional, ya que confirman el imperio que tiene el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, para controlar las actividades del Ejecutivo Federal, particularmente las relativas a la aprobación del ejercicio del gasto público anual y sobre la comprobación del presupuesto ejercido, a través de la revisión de la Cuenta Pública que anualmente le es presentada.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal forma parte del marco jurídico aplicable a las cuestiones relacionadas con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, porque establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, para el despacho de los negocios del orden administrativo, en especial señala en su artículo 31 fracción XVIII, como facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la de formular la Cuenta Pública Anual, con base en las funciones y atribuciones en materia de rendición de cuentas.

Es oportuno aclarar que las atribuciones para la formulación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal estaban encomendadas desde 1977 a la Secretaría de Programación y Presupuesto, y por efecto de la reforma que sufrió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 21 de febrero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, tales atribuciones pasaron a ser de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Otro de los ordenamientos jurídicos de importancia en materia de Cuenta Pública es la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Esta Ley

regula la organización, funcionamiento y control de las Entidades Paraestatales, unidades auxiliares de la Administración Pública Federal.

De conformidad con esta Ley a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos como coordinadores sectoriales, corresponde establecer las políticas de desarrollo para las Entidades del Sector correspondiente, así como coordinar su programación y presupuestación de conformidad con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y conocer su operación y la evaluación de sus resultados. Cabe aclarar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 26, establece que para el despacho de los asuntos administrativos, el Poder Ejecutivo de la Unión contará además de las dependencias de la Administración Pública Federal, de un Departamento Administrativo que es el Departamento del Distrito Federal.

En términos de esta Ley los presupuestos de las Entidades se formularán a partir de sus programas anuales y se sujetarán a las Leyes de Planeación, Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de Ingresos de la Federación y al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a los lineamientos generales que en materia de gasto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como los que defina la Coordinadora de Sector. Deberán contener además la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y los elementos que permitan la evaluación sistemática de sus programas.

En cumplimiento a lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento, las Entidades Paraestatales remitirán la información financiera, programática, económica y contable que les corresponda, a la Coordinadora de Sector para efectos de la consolidación de la Cuenta Pública, para que sea remitida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, como es bien sabido regula la integración, funcionamiento y atribuciones de la Suprema Corte Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, el Jurado Federal de Ciudadanos, los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por efectos de las reformas que sufrió esta Ley, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de mayo de 1995 se agregó el Consejo de la Judicatura Federal.

Particularmente en materia de gasto público, preparación e integración de la Cuenta Pública este ordenamiento establece que la Suprema Corte de la Nación al aprobar el proyecto de presupuesto anual, debe sujetarse a lo dispuesto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, además de considerar las previsiones del ingreso y del gasto público federal, con el propósito de enviarlo oportunamente al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que sea incorporado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que será presentado a la consideración de la Cámara de Diputados.

Asimismo por efecto del gasto público que realiza, de conformidad con tales disposiciones, también el Poder Judicial debe remitir anualmente a la propia Secretaría de Hacienda, la información financiera, programática, presupuestal, económica y contable, con el propósito de que se integre a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, son dos de los más importantes ordenamientos para efectos de la consolidación e integración de la Cuenta Pública, pues regulan y norman los procedimientos relacionados con el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, que comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y deuda pública, indispensables para realizar las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas respectivos a cargo del Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo Federal, involucrando en este último caso a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.

Entre otros aspectos la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento hacen referencia particularmente a la información financiera, programática, presupuestaria, económica y contable que deben hacer llegar los órganos, dependencias y entidades del sector central y paraestatal mencionados, para efectos del proceso de formulación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Paralelamente a los anteriores ordenamientos la Ley de Ingresos de la Federación se ocupa de regular los ingresos que obtendrá el Estado

durante un ejercicio fiscal, para cubrir los egresos incluyendo los empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público que de manera específica regula la Ley de Deuda Pública, ingresos que deberán reflejarse, cualquiera que sea su forma o naturaleza, tanto en los registros de la propia Tesorería de la Federación como en la propia Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Debe destacarse la importancia que tiene y ha tenido el financiamiento con respecto del presupuesto y del gasto público federal de que se ocupa específicamente la Ley General de Deuda Pública, pues la contratación de créditos, empréstitos ó préstamos derivados de suscripción ó emisión de títulos de crédito, ha sido una práctica histórica reiterada para el financiamiento del presupuesto del Gobierno Federal.

De aquí que la Ley General de Deuda Pública este relacionada con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que el Ejecutivo Federal al someter al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos la Ley de Ingresos y a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá proponer los montos del endeudamiento necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente, debiendo proporcionar los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta.

Como consecuencia de tal autorización la Ley dispone como obligación del Ejecutivo Federal, la de informar al Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, del estado que guarda la deuda pública al

presentar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y de informar trimestralmente de los movimientos de la misma.

Es importante precisar que las acciones que realizan los tres órganos de gobierno en materia de ingresos, egresos y Cuenta Pública, no se llevan a cabo de manera dispersa, sobre todo desde la entrada en vigor de la Ley de Planeación, ordenamiento que establece las normas y principios básicos a los que deben sujetarse los sectores público, social y privado en relación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Por tanto, de conformidad con esta Ley, el Presidente de la República Mexicana está obligado a elaborar, aprobar y publicar el Plan Nacional de Desarrollo dentro de un plazo de 6 meses contados a partir de que toma posesión de su cargo, por lo que al enviar a la Cámara de Diputados la Cuenta Pública, su contenido deberá relacionarse y hacer mención expresa a las decisiones adoptadas con base en los objetivos y prioridades de dicho Plan y de los correspondientes programas.

También resulta de gran importancia para efectos de la Cuenta Pública la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, pues regula las acciones relativas al gasto público relacionado con las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como con la obra pública, que se sujetarán a las disposiciones específicas de los presupuestos anuales de egresos de la federación y a lo previsto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

De aquí que las dependencias y entidades deban sujetarse en la planeación de las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan.

En consecuencia la Cuenta de la Hacienda Pública Federal debe hacer mención de todos estos servicios y acciones que lleven a cabo los órganos del Gobierno Federal y demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal durante un año fiscal, especificando las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de la obra pública que hayan realizado.

Finalmente y por lo que respecta a las leyes que corresponden al marco jurídico aplicable en materia de rendición de cuentas se debe considerar a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título IV constitucional, pues determina las obligaciones de los servidores públicos, así como las responsabilidades en que pueden incurrir y las sanciones administrativas a que se hacen acreedores, también hace referencia a las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones, entre otros aspectos.

Dentro del cuerpo de este ordenamiento se establece que son sujetos de responsabilidad los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejan o aplican recursos económicos federales.

Por la importancia que tiene el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para efectos del proceso de formulación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, de manera general diremos que contiene, entre otras atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la relativa a recabar la información financiera, presupuestaria y contable que emane de las contabilidades de las dependencias y entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de efectuar la consolidación de los estados financieros, así como la de integrar la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, la de elaborar las Instrucciones Presupuestales de la Dirección General de Política Presupuestal, el Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto de la Administración Pública Central y el Catálogo de Formatos e Instructivos para la integración de la Cuenta Pública, normatividad aplicable también al proceso de formulación de dicha Cuenta, entre otras.

Por cuanto hace a los decretos, relacionados con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, se destacan los siguientes: el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y el Decreto relativo a la revisión de la Cuenta Pública Federal. Por lo que corresponde al primero, que es el punto de referencia obligado para efecto de la revisión de cuentas, en términos generales contiene las disposiciones que regulan el ejercicio y control del gasto público y todas las erogaciones que los órganos Legislativo y Judicial y las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal realizarán durante un ejercicio fiscal, erogaciones por concepto de participaciones a Estados y Municipios, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

Es importante señalar que el contenido de este Decreto, de vigencia anual, ha variado con el transcurso del tiempo, particularmente durante esta última década, de acuerdo a las particularidades y tendencias de cada gobierno y a las necesidades sociales. Para el ejercicio fiscal de 1992, que es el que se analiza en forma específica en el presente trabajo incluye, además de lo señalado en el párrafo anterior, las previsiones por concepto de Solidaridad y Desarrollo Regional que deben orientarse a obras y proyectos de inversión de vivienda, educación, agua potable, salud, electrificación, infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales, atención de comunidades indígenas, campesinas y grupos populares urbanos, entre otros.

Por cuanto corresponde al Decreto relativo a la revisión de la Cuenta Pública Federal, correspondiente al ejercicio fiscal de 1992, ordenamiento al que se hará referencia en forma amplia en el V Capítulo de este trabajo, se debe decir con base en un estudio comparativo de los diversos Decretos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, aprobados por el Organo Legislativo desde 1963 hasta 1992, que el legislador no ha sostenido un solo criterio en su redacción, toda vez que la mayoría de ellos expresamente señalan que **“se aprueba la Cuenta Pública Federal”**, dando idea clara de que se otorga la aprobación a dicha Cuenta aún cuando no se concluye el proceso legislativo de su revisión y análisis, en virtud de que el legislador fundamenta su decisión tanto en el Informe Previo que le ha enviado la Contaduría Mayor de Hacienda por conducto de la Comisión de Vigilancia, como en el Dictamen elaborado por la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, faltando en este proceso el

Informe de Resultados que para tales efectos también elabora la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por tales consideraciones los Diputados de las fracciones parlamentarias minoritarias que han sido parte del propio órgano Legislativo, han cuestionado y objetado los diversos proyectos de decreto elaborado por la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y en contrapartida han propuesto su redacción en los siguientes términos, *“se admite la cuenta de la Hacienda Pública correspondiente al ejercicio fiscal de 1962,”* considerando que su admisión no implica su aprobación, ni mucho menos pueda ser un camino para su aprobación forzosa en los términos constitucionales.

Este importante criterio ha sido acogido particularmente a partir de 1984 por los miembros de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, que con algunas variantes en la redacción propuesta ha prevalecido hasta el año de 1992, sometiéndose en ese año a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados de la siguiente manera: *“Decreto relativo a la revisión de la cuenta de la Hacienda Pública Federal, correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1992.”*

II.2. Régimen jurídico de la participación del Congreso de la Unión.

El Congreso de la Unión, lleva a cabo una doble participación con relación a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, porque interviene en el proceso de su formulación y como principal protagonista en el proceso de revisión.

En el primer caso cuando las Cámaras de Senadores y de Diputados remiten la información financiera, programática, presupuestaria, económica y contable al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, relativa a su revisión presupuestal a efecto de que sea consolidada e integrada a dicha Cuenta, en términos de la fracción IV del artículo 74 constitucional en relación con el artículo 43, de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, y 112, 115, 123 y 128 de su Reglamento, respectivamente.

En el segundo caso cuando la Cámara de Diputados recibe por parte del Ejecutivo Federal, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y lleva a cabo su revisión de conformidad con lo establecido en la fracción IV del artículo 74 constitucional, facultad que ahora es exclusiva de la Cámara de Diputados, cuya titularidad ha variado en el transcurso de la historia de México, ya que correspondió al Congreso de la Unión por más de un siglo y medio pero, por efectos de diversas reformas, pasó a la Cámara de Diputados, como una de sus facultades exclusivas a partir de 1874 a 1917 y posteriormente de 1977 a la fecha. Por tal razón podemos decir que la

revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal es relativamente reciente del ámbito de la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, de acuerdo con lo estipulado en los diversos ordenamientos constitucionales del Estado mexicano.⁷²

Así, desde la Constitución de Cádiz promulgada el 19 de marzo de 1812, en su artículo 131, fracción Decimosexta, se establecía como facultad de las Cortes “*examinar y aprobar las cuentas de inversión de los caudales públicos.*”

Posteriormente, el artículo 114, del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, continuó con ese criterio en tanto que establecía como una de las atribuciones del Supremo Congreso “*examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública.*”

En la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se confirmó la tendencia de los ordenamientos mencionados, pues en su artículo 49 fracción VIII, se confirió al Congreso General la facultad de “*fixar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al Gobierno.*” La Tercera de las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 establece en el artículo 44, fracción IV, como una de las atribuciones del

⁷² Nota. Conviene precisar que en el desarrollo de este punto utilizaremos con frecuencia las ideas de Tena Ramírez, de su obra *Leyes Fundamentales de México 1808-1978*, Ob. Cit., las que han sido adecuadas a los propósitos del presente trabajo, haciendo la transcripción de los textos cuando así resulta necesario.

Poder Legislativo, la de “examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo que deberá haber permitido el Ministerio de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria.”

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana acordadas por la Honorable Junta Legislativa, publicadas por Bando Nacional el 12 de junio de 1843 en su artículo 66, fracción III, se continúa con la tendencia de las disposiciones anteriores al establecer también como atribución del Congreso la de “Examinar y aprobar cada año la Cuenta General que debe presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior.”

Por primera vez el 23 de mayo de 1856 con el Gobierno de Ignacio Comonfort se rompe con la tendencia de referencia, toda vez que con la aprobación y publicación el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, se establece en la sección octava en su artículo 105 que los “gastos se harán conforme al presupuesto, y la Tesorería General presentará su cuenta a la Contaduría Mayor, para su glosa y purificación de los que sirvan de comprobantes.” Es importante señalar que la Cuenta Pública se presenta a la Contaduría Mayor y no al Congreso por la razón de que no existía este órgano Legislativo en el cuerpo de este estatuto que fue expedido con carácter provisional, ya que solo rigió durante el tiempo que se aprobó la nueva Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, por tal razón le fueron otorgadas atribuciones a la Contaduría Mayor de Hacienda para conocer de la Cuenta Pública.

El 5 de febrero de 1957 se sanciona y jura la nueva Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 51, que corresponde a la Sección I, titulada “*Del Poder Legislativo*” establece que “*Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión*”, y en su artículo 68 estipula que “*El segundo periodo de sesiones se destinará, de toda preferencia al ecsámen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; á decretar las contribuciones para cubrirlos y á la revision de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo*”; en su artículo 69 dispone que, “*El día penúltimo del primer periodo de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año prócsimo venidero y la cuenta del año anterior. Una y otra pasarán á una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo dia, la cual tendrá obligacion de ecsaminar ambos documentos y presentar dictámen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo periodo.*”

Esta atribución del Poder Legislativo derivada de la Constitución Federal de 1857, fue suspendida con la instauración del Imperio de Maximiliano de Habsburgo desde el 10 de abril de 1864 hasta la triunfal entrada del Presidente Benito Juárez el 15 de julio de 1867, que restableció el orden constitucional, en este período se expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano que establecía la constitución del Tribunal de Cuentas con autoridad judicial dotado de facultades para examinar y liquidar las cuentas de las oficinas de la Nación.

Posteriormente y por virtud de las adiciones y reformas realizadas a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de

1857, el 13 de noviembre de 1874 el Poder Legislativo regresa al esquema del bicammarismo, depositándose el Congreso General, en una Cámara de Diputados y una de Senadores, asimismo otorgó por vez primera en su artículo 72 fracción VI, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de *“Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo.”*

Con la Constitución de 1917 la revisión de la Cuenta Pública que anualmente presenta el Presidente de la República, nuevamente pasa a ser facultad del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con lo establecido en su artículo 73, fracción XXVIII, siendo del ámbito de su competencia hasta el 4 de febrero de 1977, que por efectos de las reformas realizadas a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en esta última fecha pasa hacer de nueva cuenta una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados de conformidad con la fracción IV, de su artículo 74.

Desde estas reformas a la fecha las modificaciones que ha sufrido este artículo, en su fracción IV, no han sido substanciales, quedando por tanto como sigue:

“Artículo 74 Son facultades exclusivos de la Cámara de Diputados:”

I.

II.

III.

"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 hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos."

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

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

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

"La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio."

"Solo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, así como la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo

comparecer, en todo caso, el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. "

..... "

..... "

Sin embargo es pertinente señalar que el 28 de noviembre de 1995, el Presidente de la República presentó ante la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, un Decreto de reformas y adiciones de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de los que se encuentra la fracción IV del artículo 74, iniciativa que no se ha dictaminado y en consecuencia no ha sido presentada a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados por razones de carga de trabajo. Esta iniciativa contempla que el artículo en mención debe ser reformado en su fracción IV, como sigue:

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

"I.....

II. (Se deroga).

III. (Se deroga).

IV.

.....

.....

.....”

“Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en un órgano de auditoría superior de la Federación.”

“La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en los términos que disponga la ley, sin perjuicio de los informes parciales que permitan avanzar en su revisión.”

Por otro lado para que la Cámara de Diputados lleve a cabo el proceso de revisión de la Cuenta Pública, como ya lo hemos mencionado contará con un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, de conformidad con lo establecido en el propio artículo 74, fracción IV, en relación con la Ley Orgánica de dicho órgano técnico.

Este órgano técnico a cuyo frente se encuentra el Contador Mayor de Hacienda, designado por la propia Cámara de Diputados, está sujeto al control que ejerce la referida Cámara, a través de una de sus comisiones ordinarias que se denomina Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Contaduría Mayor de Hacienda que tiene funciones similares al Tribunal de Cuentas español, tuvo su origen, en el caso de México, en el

Tribunal Mayor de Cuentas de España en el año de 1453, que las Cortes celebradas en Madrid dieron ordenanzas para su creación con funciones para fiscalizar las cuentas de la hacienda real y cuya estructura legal y funcional fueron ampliadas a iniciativa de los Reyes Católicos en 1470. Posteriormente en 1510 fueron dictadas diversas modificaciones por otros monarcas que lo suprimieron, asignando sus funciones al Consejo de Hacienda hasta que Felipe V lo restableció. En 1524 se creó el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España, el cual tuvo como misión inicial la revisión de los gastos de la expedición de Hernán Cortés. (De la Garza, Lanz Cárdenas, Ponencia del C.P Juan F. Calderón Montelongo sobre la Función de Fiscalización y Control de la Contaduría Mayor de Hacienda).

Por virtud de diversas reformas en el año de 1726, fueron ampliadas sus facultades que, entre otras, figuran las siguientes:

- *“Requerir la presentación de cuentas para su calificación.*
- *Revisar el examen hecho a esas cuentas.*
- *Declarar la absolución de responsabilidades.*
- *Examinar y comprobar la Cuenta General redactada.*
- *Exigir los informes, estados o documentos, útiles para el examen de la cuenta.”*

Durante al guerra de independencia se expidió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 y en el cual se atribuía al Supremo

Congreso “*examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública*”, antecedente que sirve de base a la Constitución de 1824.

Al ser establecido el Gobierno de la República, el Supremo y Soberano Congreso Constituyente de 1824, tuvo facultades para vigilar los actos del poder Ejecutivo y comprobar la función realizada por el mismo, por lo que constitucionalmente existía la obligación de presentar al público en general los resultados de la gestión financiera, propósito que dio lugar a la expedición, el 16 de septiembre de ese año, del Decreto sobre “*el arreglo de la Administración de la Hacienda Pública*”, el cual suprime al Tribunal Mayor de Cuentas y crea en su lugar la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente de la Cámara de Diputados para que coadyuvará en tan alta responsabilidad.

El 8 de mayo de 1826, se expidió un Decreto que contenía la forma en que el Ejecutivo debía acompañar la cuenta general de gastos que anualmente debía presentarse al Congreso. En su artículo 10, estipulaba de una manera amplia y categórica las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda, disponiendo que la glosa, arqueos y revisión de cuentas se entendería con los inmediatos responsables, respecto a las deficiencias que se determinarían en el examen; también haría las observaciones que estimara conducentes a la cuenta del Ministro de Hacienda y pediría directamente a las dependencias involucradas en la formulación de dicha Cuenta les remitiera todas las noticias que juzgarán oportunas. Igualmente el Reglamento del 10 de mayo de ese mismo año, señaló al Contador Mayor de Hacienda como el único capacitado para examinar por sí mismo los presupuestos generales de

gastos y las cuentas del Secretario de Hacienda, a fin de formular las observaciones del caso y hacer las reclamaciones, a efecto de exigir por conducto del propio Secretario de Hacienda los reintegros por las responsabilidades que hubieren incurrido los empleados sobre manejo de fondos; dando cuenta a la Comisión respectiva con posterioridad. Las Leyes Orgánicas de la Contaduría Mayor de Hacienda del 26 de marzo y del 4 de abril de 1829, y del 21 de mayo de 1831, otorgando amplias facultades al Contador Mayor de Hacienda, determinando adicionalmente otras funciones al órgano técnico de la Cámara de Diputados.

El 14 de marzo de 1838 se creó el Tribunal de Cuentas, integrado por dos Contadores Mayores de Hacienda y Crédito Público, de los cuales uno era nombrado por el Ejecutivo y otro designado por la Cámara de Diputados, Tribunal al que se le otorgó la facultad de Supremo, y era considerado como especial; tenía entre otras facultades la de *"imponer multas, suspensión de empleos y privaciones de sueldos a empleados morosos en el cumplimiento de sus deberes, y también la de nombrar auditores para averiguar el paradero de algún caudal, entre otras."*

Por Decreto publicado el 26 de noviembre de 1853, de nueva cuenta se restableció el Tribunal de Cuentas, órgano que funcionando hasta 1855, ordenamiento por el cual se determinó que la Contaduría Mayor de Hacienda sería una sección más de dicho Tribunal, con fecha 10 de octubre del mismo año se expide un nuevo Decreto por el que se suprime al Tribunal de Cuentas y se restablece la Contaduría Mayor de Hacienda como único

órgano técnico de la Cámara de Diputados en materia de revisión de la Cuenta Pública.

Con la promulgación del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de fecha 10 de abril de 1865, por el Emperador Maximiliano de Habsburgo, se creó el Tribunal de Cuentas con autoridad judicial, con carácter de especial para ocuparse del examen y liquidación de cuentas y de la glosa de las oficinas de la Nación y cualesquiera otras de interés público que le pase el Emperador, estatuto que estuvo vigente hasta el mes de julio del año de 1867.

En 1896, se expidió la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que fue modificada el 6 de junio de 1904, conteniendo entre otras facultades para ese órgano técnico de la Cámara de Diputados, las siguientes; *“revisión y glosa de la cuenta anual de la beneficencia pública, estudio y examen para rendir dictamen a la Comisión de Presupuesto por medio de estados comparativos, en que concentran las operaciones de la Cuenta Pública Federal.”*

El 13 de abril de 1917 se ampliaron las funciones del órgano técnico de la Cámara de Diputados y el 31 de diciembre de 1936 se expidió la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda derogando la del 6 de junio de 1904, que con varias modificaciones tuvo vigencia hasta la aprobación de la Ley del 28 de diciembre de 1978.

Estos antecedentes de la Contaduría Mayor de Hacienda reseñan su evolución y su amplia responsabilidad a lo largo de la historia de México y al igual que la Cámara de Diputados ha venido resguardando celosamente los intereses de la nación, ya que ha coadyuvado para que se cumpla con la estricta legalidad de los ingresos y la aplicación honrada de los fondos públicos. Se ha buscado en coordinación con la Cámara de Diputados la moralización de la Administración Pública, a través de un examen oportuno de las cuentas públicas y la emisión de recomendaciones para que se prevengan fraudes y se hagan efectivas las responsabilidades que resulten del desvío o mal manejo de los fondos públicos.

La iniciativa del decreto de reformas presentada por el Presidente de la República en el mes de noviembre de 1995 a la Cámara de Diputados para reformar algunos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos persigue, entre otros propósitos, crear un nuevo Órgano de Auditoría Superior de la Federación, que supla a la Contaduría Mayor de Hacienda, con la siguientes funciones:

"ARTICULO 79.- La Cámara de Diputados contará con un órgano de auditoría superior de la Federación, de carácter técnico, imparcial y con plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones.

“El órgano de auditoría superior de la Federación tendrá a su cargo:”

“I. Fiscalizar en forma posterior el ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de las entidades públicas federales, y el cumplimiento de sus programas, así como presentar cada año a la Cámara de Diputados, un informe que contenga los resultados de la fiscalización y de la revisión de la Cuenta Pública del año anterior;”

“II. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos, y”

“III. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades públicas

federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniaras correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades y, en su caso, presentar las querellas o denuncias penales procedentes."

"El órgano de la auditoría superior de la Federación será administrado y dirigido por un cuerpo colegiado de auditores generales, quienes actuarán con plena independencia e imparcialidad. Serán designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República, por periodos escalonados, y sólo podrán ser removidos mediante juicio político, declaración de procedencia o sanción por causas graves de responsabilidad administrativa, conforme a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución. Los auditores generales designarán de entre ellos a su Presidente."

"Para ser auditor general se necesita además de cumplir los requisitos señalados en las fracciones I, II y IV a VI del artículo 95 de esta Constitución, tener prestigio profesional, capacidad y experiencia técnica. Durante el ejercicio de su

cargo no podrán formar parte activa de partido político alguno, ni desempeñar otro empleo o encargo salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia. Tampoco podrán desempeñar cargo alguno en los Poderes y las entidades fiscalizadas, durante el año siguiente a la terminación de su gestión."

"El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución y facilitará al órgano de auditoría superior de la Federación los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones."

En la exposición de motivos manifiesta que este órgano de auditoría debe fortalecerse con las atribuciones de la Contraloría Mayor de Hacienda. Dicha iniciativa se remitió a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados para su estudio y dictamen, actualmente no existe fecha fija para la elaboración de su dictamen y presentación para su discusión en el Pleno de la Cámara.

II.3. Régimen jurídico de la participación del Poder Ejecutivo.

El mismo artículo 74, fracción IV, párrafo sexto, constitucional regula la participación del Ejecutivo Federal en materia de Cuenta Pública, ya que de acuerdo con este precepto constitucional, tiene la obligación de presentar la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio de cada año.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 31, fracción XVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 81 del Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en Diario Oficial de la Federación el día 24 de febrero de 1992, en relación con el artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 112, 115, 116, 122, 125, 126, 128 y 129 de su Reglamento, respectivamente, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras funciones la de formular la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Esta atribución correspondió a la Secretaría de Programación y Presupuesto debido a las reformas que sufrió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el año de 1977. Sin embargo en el año de 1992, por reformas a la misma Ley Orgánica, se extingue dicha dependencia del Gobierno Federal y las funciones relacionadas con la Cuenta Pública, pasan a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 43 en su primer párrafo de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, establece que la Secretaría de Hacienda

y Crédito Público es la dependencia del Gobierno Federal responsable de formular la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, con la información que al efecto le proporcionen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y descentralizada, para que una vez consolidada e integrada la información, programática, financiera, económica, presupuestaria y contable, sea presentada a la consideración del Presidente de la República para su revisión y posterior presentación a la Cámara de Diputados.

Adicionalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en las funciones y atribuciones que le confiere el artículo 31, fracción XVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a fin de mejor proveer y coadyuvar con el proceso de formulación de la Cuenta Pública Federal, ha emitido diversos ordenamientos de carácter interno de los que solo mencionaremos las Instrucciones Presupuestales; el Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto de la Administración Pública Central y el Catálogo de Formatos e Instructivos, los que se hacen del conocimiento tanto de los órganos Legislativo y Judicial como de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, para los efectos correspondientes.

Debemos mencionar que la participación que el Ejecutivo Federal en materia de formulación de la Cuenta Pública, nos ocuparemos de manera detallada en el siguiente Capítulo, que ha sido dedicado particularmente a ese estudio.

II.4. Régimen jurídico de la participación del Poder Judicial.

Con base en el multicitado artículo 74, fracción IV constitucional, en relación con el artículo 43 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y 112, 115, 123 y 128 de su Reglamento, respectivamente, el Poder Judicial participa en la formulación de la Cuenta Pública, al igual que el órgano Legislativo y las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, al remitir al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información financiera, programática, presupuestaria, económica y contable que haya generado por efectos del gasto público realizado, con la finalidad de que se integre a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para que, con posterioridad, el propio Ejecutivo la presente en los términos constitucionales establecidos a la consideración de la Cámara de Diputados para su revisión y estudio.

En efecto con base en los numerales descritos el Poder Judicial esta obligado a informar sobre el ejercicio del gasto público, concretamente los numerales de referencia de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de su Reglamento, señala la obligación que tiene el Órgano Judicial de remitir oportunamente sus estados financieros e información correspondiente de sus erogaciones, con el objeto de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público consolide la información que formará parte de la Cuenta Pública.

CAPITULO III

DEL PROCESO DE FORMULACION DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL.

III.1. Etapas que comprende el proceso de formulación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La formulación de la Cuenta Pública comprende dos importantes etapas, en las que participan en distintos momentos los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial: preparación y elaboración, esta última culmina con la presentación de la Cuenta Pública ante la Cámara de Diputados.

Durante el desarrollo de estas etapas intervienen los tres órganos del Gobierno Federal ya mencionados, específicamente para preparar, elaborar y remitir la información del gasto público al Ejecutivo Federal.

La obligación que tienen los tres órganos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) para intervenir en el proceso de formulación de la Cuenta Pública, deriva del principio presupuestal que establece que todo órgano del Gobierno Federal, dependencia y entidad de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal que perciba ingresos públicos federales para el ejercicio de sus atribuciones, sin excepción alguna, tienen la obligación de informar sobre el ejercicio del gasto realizado. En tal virtud y de conformidad con lo establecido en los artículos 2o, 18, 25 y del 37 al 43 de la Ley de

Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en relación con los artículos 112 al 129 de su Reglamento, deberán remitir oportunamente, los estados financieros y demás información financiera, programática, presupuestal, económica y contable que emane de su contabilidad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que se integre y consolide en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Debe hacerse notar que la información que formará parte de la Cuenta Pública, invariablemente debe corresponder a un ejercicio fiscal determinado que va del 1º de enero al 31 de diciembre. La información debe ser congruente con los recursos fiscales aportados para el ejercicio presupuestal anual, en términos de la Ley de Ingresos de la Federación del año de que se trate, así como con el gasto público ejercido durante ese mismo período, de conformidad con lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se apruebe para tal fin.

Para los efectos de este trabajo haremos únicamente referencia a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 1992.

Como las etapas mencionadas son producto de un complejo proceso hacia el interior de los órganos del Gobierno Federal, así como de acciones de coordinación con el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con los demás órganos del Gobierno Federal, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, es importante hacer una descripción genérica de cada una de ellas.

III.1.1. De la Preparación.

La primera de estas etapas inicia con actividades previas a la formulación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, a cargo de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien define y elabora el modelo de Cuenta Pública del año que se informará y el Catálogo de Formatos e Instructivos que la propia Secretaría dará a conocer a los órganos Legislativo y Judicial, dependencias y entidades del Sector Central y Paraestatal de la Administración Pública Federal, a más tardar el 30 de noviembre del año de que se trate, con el propósito de recabar anualmente la información para elaborar la Cuenta Pública, en términos de los artículos 112 al 129 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Durante esta etapa se desarrollan actividades de coordinación interna entre las áreas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que participan en el proceso de formulación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, así como hacia el exterior con el resto del Sector Público Federal.

Los órganos del Gobierno Federal referidos y las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, en estricto apego en lo establecido en el artículo 123 del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y en lo dispuesto por el Catálogo de Formatos e Instructivos, deben remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información y documentación que formará parte de la Cuenta

Pública, en un plazo que no excederá del 15 de marzo del año siguiente al del Presupuesto de Egresos ejercido.

Por lo que se refiere a las entidades de la Administración Pública Federal descentralizada o paraestatal, deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos del artículo 124 del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y de lo establecido por el Catalogo de Formatos e Instructivos, la información solicitada para la elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al ejercicio fiscal de que se trate.

La documentación solicitada a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, deberá ser validada por el funcionario previamente designado para ello, quien será el responsable de la calidad de la información que se proporcione, de acuerdo con los requisitos previamente solicitados por la Secretaría de Hacienda, así como de su envío en las fechas requeridas.

La información complementaria o de apoyo correspondiente al Sector Central, será entregada a más tardar el 15 de abril de cada año. La información sobre las operaciones extemporáneas no registradas durante el ejercicio se remitirá el 30 de abril y será utilizada únicamente para fines del cierre general de contabilidad.

III.1.2. *De la Elaboración.*

En cuanto a la etapa de Elaboración de la Cuenta Pública, inicia con la recepción de la información y documentación que envían las dependencias y entidades del Gobierno Federal al Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, etapa que por su complejidad y por la importancia que representa para la elaboración de la Cuenta Pública, demanda una alta capacidad técnica del personal que en ella participa, ya que consiste en validar y analizar la información recibida, y sus actividades se centran en verificar si el registro de las operaciones realizadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, se llevaron a cabo dentro de lo que establece el marco de la normatividad aplicable en materia presupuestaria y contable; si la información está elaborada con estricto apego a las especificaciones del Catálogo de Formatos e Instructivos; que no existan incongruencias e inconsistencias de cifras y datos entre los diferentes informes, y que los ingresos y los gastos estén debidamente registrados.

Durante esta etapa se lleva a cabo el proceso de consolidación de los estados financieros, presupuestarios y económicos, que muestran los resultados de la gestión gubernamental.

Por último se prosigue con las actividades de integración de la información de la Cuenta Pública y con la elaboración del Banco de Información, que es un documento complementario a los tomos impresos, en

el cual se concentran de manera clasificada los datos y registros que la conforman a través de medios magnéticos, permitiendo un fácil acceso al consultante. Al cumplir con las actividades señaladas la Cuenta Pública es sometida a la consideración del Presidente de la República Mexicana y una vez aprobada regresa nuevamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Una vez que ha concluido el proceso de elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, y ha sido aprobada por el Presidente de la República, es presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, dentro de los diez primeros días del mes de junio del año que corresponda, de conformidad con la fracción IV, del artículo 74 constitucional, a efecto de que la Representación Nacional inicie otro proceso que es el de su revisión.

III.2. Facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal en materia de rendición de cuentas.

El Ejecutivo Federal es el único órgano de gobierno facultado por el artículo 74, fracción IV, constitucional, para recabar, analizar, consolidar e integrar la información financiera, presupuestaria, programática, económica y contable que emana de los registros de las dependencias y entidades que conforman el sector público presupuestario, por ser los elementos indispensables para formular la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que posteriormente deberá presentar dentro de los diez primeros días del mes de junio de cada año a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Este plazo de presentación de la Cuenta Pública, podrá ser ampliado solamente cuando medie solicitud del Ejecutivo Federal, lo suficientemente justificada, a juicio de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario correspondiente a informar de las razones que motiven la petición, en los términos del artículo 93 párrafo segundo de nuestra Carta Magna.

En el proceso de formulación de la Cuenta de la Hacienda Pública, el Ejecutivo Federal cuenta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por ser la dependencia facultada para su realización, como lo veremos ampliamente en el punto siguiente.

III.3. Facultades y obligaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la preparación y elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. ⁷³

El desarrollo de las etapas de preparación y elaboración que conforman el proceso de formulación de la Cuenta Pública a cargo del Ejecutivo Federal, es una de las principales facultades y obligaciones que corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo establecido en los artículos 31 fracción XVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 43 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y 116, 122, 125, 126, y 129 de su Reglamento.

Esta dependencia de la Administración Pública Federal para llevar a cabo sus facultades y cumpla con sus obligaciones en materia de rendición de cuentas de conformidad con las disposiciones mencionadas, dispone en su estructura organizacional de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, dependiente de la Subsecretaría de Normatividad y Control Presupuestal, misma que está integrada con cuatro Direcciones de Área, que en términos del artículo 81 de su Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de febrero de 1992, tiene como atribuciones las siguientes:

⁷³ La información relacionada con este punto fue obtenida de una investigación directa realizada en la Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, información que desde luego se ajustó al tema de investigación del presente trabajo.

"Artículo 81. Compete a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental:"

a). "Recabar la información financiera, presupuestal y contable que emana de las contabilidades de las entidades comprendidas en el presupuesto de egresos de la Federación, a fin de ejecutar la consolidación de los estados financieros, así como de integrar la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal; y recibir, para ser sometida al Presidente de la República, la del Departamento del Distrito Federal;"

b). "Establecer, previa opinión de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación,⁷⁴ normas de carácter general, técnicas, criterios y metodologías en materia de contabilidad, registros auxiliares y desconcentración de la contabilidad;"

c). "Definir la forma y términos en que las entidades deben rendir sus informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación;"

⁷⁴ Por virtud de las reformas que sufrió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación SECOGEF, cambió de nombre para denominarse Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM.

d). "Autorizar copia certificada de la documentación correspondiente a las Cuentas Públicas anteriores al ejercicio de 1977;"

e). "Atender los requerimientos que sobre la Cuenta Anual de la Hacienda Pública formule el Poder Legislativo;"

Como resultado de las atribuciones mencionadas la Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lleva a cabo una serie de actividades en relación a la Cuenta Pública, las que a continuación se enuncian y con posterioridad se explicarán:

1. Coordinación interna y asesoría.
2. Coordinación con áreas externas.
3. Definición y elaboración del modelo de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
4. Elaboración de formatos e instructivos.
5. Obtención de la información.
6. Cronograma de entrega.
7. Validación y análisis.
8. Consolidación.
9. Elementos técnicos considerados en la elaboración e integración de la Cuenta Pública.
10. Integración

11. Banco de información.
12. Remisión de la Cuenta Pública a la H. Cámara de Diputados.
13. Autoevaluación del proceso de formulación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

1. *Coordinación interna y asesoría*

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, establece mecanismos internos y externos de coordinación permanente con las áreas que participan en el proceso de elaboración e integración de la Cuenta Pública.

De esta forma, desde el punto de vista operativo se ha logrado el dominio total del proceso de formulación de la Cuenta Pública, que es en si mismo extenso, laborioso y complejo.

En el desarrollo del proceso debe tomarse en cuenta la interacción de actividades que se da entre las áreas que conforman la estructura interna de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, ya que corresponde a cuatro Direcciones de Area la participación directa en la formulación de la Cuenta Pública, las cuales son: Dirección de Normas, Dirección de Cuenta Pública Federal, Dirección de Análisis Económico de la Contabilidad Gubernamental y la Dirección de Sistemas, así como las relaciones que al mismo tiempo se dan entre otras Direcciones Generales de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La coordinación que particularmente se da con las áreas de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, se inicia con la formulación de un programa de trabajo en el que se establecen las actividades que desarrollará cada Dirección, mismo que es objeto de un estricto y permanente seguimiento.

La actuación de la Dirección de Normas dentro de este proceso se centra en actualizar el marco jurídico aplicable a la Cuenta Pública, emitir la normatividad específica en materia contable, apoyar en la actualización de los formatos, participar en reuniones de trabajo para asesorar a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal en la preparación de los informes y solicitar, validar y analizar la información para efectos del cierre contable.

Por su parte la Dirección de Cuenta Pública Federal, elabora propuestas del Modelo de Cuenta Pública, integra el Catálogo de Formatos e Instructivos, formaliza la solicitud de información y la designación de representantes de cada órgano del Gobierno Federal, dependencia y entidad de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, que coordinen en sus respectivos centros de trabajo la integración de los informes y verifiquen la congruencia de los mismos, participa en reuniones generales y específicas de asesoría, recaba la información básica y la valida y analiza, elabora estados individuales y consolidados, acuerda los ajustes por operaciones especiales con las dependencias y entidades e integra los tomos de la Cuenta Pública.

La Dirección de Análisis Económico de la Contabilidad Gubernamental, propone cambios a la estructura de la Cuenta Pública, coordina la integración del Modelo de la misma, participa en las reuniones de trabajo con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, valida y analiza la información programática y económica, formula los estados programáticos individuales y consolidados para su inclusión en la Cuenta Pública y elabora los cuadros de interpretación de resultados.

Finalmente, la Dirección de Sistemas determina los requerimientos en materia de informática, desarrolla, y actualiza programas para satisfacer las necesidades de las áreas involucradas en la formulación de la Cuenta Pública, procesa información y coordina la utilización de los equipos de cómputo.

Dentro de las actividades de coordinación interna también interviene la Dirección General de Política Presupuestal, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ser el área responsable de emitir la normatividad presupuestaria y de integrar el Presupuesto de Egresos de la Federación, participa en las reuniones convocadas por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental y determina las normas de registro presupuestal de operaciones especiales.

Las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectorial, tienen a su cargo el seguimiento del gasto a lo largo del ejercicio, autorizan las modificaciones al presupuesto y participan en las reuniones de

asesoría que convoca la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, asimismo, efectúan la validación de las cifras presupuestarias de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.

2. Coordinación con áreas externas.

La coordinación con áreas externas es otra de las actividades importantes del proceso de formulación de la Cuenta Pública, en la cual se da la participación coordinada con diversas instancias, tanto a nivel de los trabajos preparatorios, como los de integración de la Cuenta Pública, todo ello a través de numerosas reuniones de trabajo.

Este mecanismo externo se inicia con la participación de las dependencias y entidades involucradas, convocadas por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, en las que se establecen los procedimientos de comunicación y coordinación que regirán el proceso.

Previamente se solicita oficialmente a los órganos, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, el nombramiento de un coordinador general que los represente, quien será el enlace para atender los requerimientos que se deriven de la formulación de la Cuenta Pública.

Entre las dependencias globalizadoras que se involucran en este proceso se encuentra la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien designa a los auditores externos que dictaminarán la información financiera de las entidades paraestatales, participa conjuntamente con la Dirección General de Contabilidad Gubernamental sobre la formulación de las normas de contabilidad y control en materia de programación y financieros, y coordina la elaboración y recopilación de los dictámenes para su entrega final a la Dirección mencionada.

Así los órganos de Gobierno Federal, dependencias y entidades participan en reuniones específicas que promueve la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, con la finalidad de preparar y enviar la información requerida, sustituyen los formatos que, en su caso, lo requieren y proporcionar la información adicional que se les solicita, que formará parte de la Cuenta Pública.

En este marco de participación coordinada, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental presta asesoría permanente a cada uno de los órganos del Gobierno Federal, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal que lo requieren.

3. *Definición del modelo de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.*

Año con año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determina el modelo de Cuenta Pública que deberá formular y que será la base a seguir en los trabajos y actividades de preparación y elaboración de la misma, que será posteriormente entregada a la Cámara de Diputados.

El modelo de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal describe la estructura y contenido que deberá observar el documento a formular, en él se explica la forma en que se integrarán los diferentes tomos, capítulos y temas, así como la interpretación de los resultados de las finanzas del Sector Público Presupuestario. Asimismo rige la formulación de la Cuenta Pública especificando claramente la estructura de los elementos de carácter cuantitativo que deberán de tomarse en consideración para su integración y el alcance del análisis y la interpretación de las cifras.

Para la formulación del modelo se consideran las políticas fijadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, las directrices del Programa de Simplificación Administrativa y las conclusiones obtenidas del análisis de las Cuentas Públicas de años anteriores.

Asimismo, inciden en la determinación del modelo los requerimientos y observaciones de la Cámara de Diputados, las necesidades de información que determine el Ejecutivo Federal, los cambios operados en

la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación y las necesidades de información de otras dependencias globalizadoras.

4. *Formatos e instructivos.*

La información asentada en los formatos por el Legislativo y Judicial, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, que al efecto les hace llegar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el insumo fundamental que permite integrar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

A fin de facilitar el proceso de entrega de la información que formará parte de la Cuenta Pública la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, define los requerimientos de información programática, financiera, presupuestaria, económica y contable de carácter cuantitativo y cualitativo, acción que se sustenta en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como en el Reglamento de esta Ley y en el Reglamento Interior de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Una vez determinados dichos requerimientos se integra el Catálogo de Formatos e Instructivos, cuyas características se derivan principalmente de esos requerimientos de información que demandan las tareas de formulación de la Cuenta Pública, su diseño ha tomado como base

las necesidades del Ejecutivo y las recomendaciones que ha realizado la Cámara de Diputados y Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la misma, para mejor proveer sobre la información que forma parte de la Cuenta Pública, a efecto de cubrir los vacíos o lagunas en esta materia.

La formulación del Catálogo de Formatos e Instructivos, que a partir de 1989 se presenta en medios magnéticos, tiene el propósito de obtener de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, la información y documentación necesaria que integrará en tiempo y forma la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, de conformidad con lo establecido por la legislación aplicable en materia presupuestal, con la finalidad de fortalecer el análisis y evaluación de la gestión gubernamental, consolidando sus avances y simplificando el modelo de la Cuenta Pública, sin demérito de su contenido y avanzar en las técnicas y metodologías contables.

Los formatos e instructivos que conforman el Catálogo han sido objeto de una revisión que, año con año, realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el fin de mejorar su contenido y con la intención de que conserven en forma general un carácter permanente, circunscribiendo su ámbito a las necesidades básicas de información indispensable para la integración de la Cuenta Pública. Se pretende lograr mediante el Catálogo ahorro de tiempo y esfuerzo en la elaboración y entrega de la información.

Los formatos que contiene el Catálogo de 1992, dan respuesta a dos importantes innovaciones: la primera consiste en su adecuación para que los informantes incorporen sus datos en forma directa; y la segunda permite

su impresión en equipo lasser, con lo cual se logra una mejor calidad en la presentación de los informes.

El Catálogo de Formatos e Instructivos de 1992, está integrado por tres apartados, el primero se refiere a la presentación, el segundo al marco legal, y el tercer apartado se refiere a las instrucciones generales sobre el llenado de los formatos.

Dentro del cuerpo del Catálogo se encuentra un apartado que se refiere al universo de instructivos para requisitar la información de las dependencias del Gobierno Federal, en los que se encuentran incluidos el Legislativo y Judicial, por medio de los cuales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, obtiene de manera clasificada la información financiera, presupuestaria, programática, económica y contable.

Una vez determinados dichos requerimientos, el Catálogo se entrega, a través de medios magnéticos, a más tardar el 30 de noviembre de cada año.

5. *Obtención de la información.*

Toda vez que la Dirección General de Contabilidad Gubernamental ha elaborado el Catálogo de Formatos e Instructivos, en congruencia con los requerimientos establecidos previamente en el Modelo de

Cuenta de la Hacienda Pública Federal que corresponde, y lo ha remitido a los órganos del Gobierno Federal, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en términos de los artículos 122 y 123 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se procede a la entrega de la información solicitada, la que se recibe oficialmente a través de un comunicado firmado por el representante designado por las dependencias y entidades, a quien el Secretario o Director General correspondiente le otorga facultades para que lo represente, y establezca internamente el procedimiento de control que consiste en el registro, clasificación y distribución de los formatos a las áreas responsables de su elaboración, así como para el análisis, revisión y validación de los mismos.

Una vez que los formatos han sido debidamente requisitados, de acuerdo a las especificaciones contenidas en el Catálogo, se remiten a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para ser revisados por el área responsable, quien verificará el cumplimiento a los requerimientos de oficialidad establecidos en el Catálogo de referencia y en el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en el caso de que los documentos no presenten las firmas de los responsables que avalen la calidad de la información, o no reúnan los requisitos establecidos, se procede a solicitar la sustitución de los mismos. Ya que se cuenta con la información requerida se procede a la etapa de consolidación de la información e integración de la Cuenta Pública.

6. Cronograma de entrega.

Los plazos establecidos por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental para la entrega de la información por parte de los órganos del Gobierno Federal, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, son los requeridos en términos de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento, para llevar a cabo todas las acciones inherentes al proceso mencionado, dichos plazos se establecen en el ejercicio siguiente al que se informa, como sigue:

La información básica de los órganos Legislativo y Judicial, así como de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, se deberá entregar a más tardar el día 15 de marzo, mientras que la información complementaria o de apoyo deberá entregarse para el 15 de abril.

En particular la información sobre las operaciones extemporáneas no registradas durante el ejercicio se entregarán el 30 de abril, únicamente para fines del cierre general de la contabilidad.

En cuanto al Sector Paraestatal, la totalidad de la información debe ser remitida a más tardar el día 31 de marzo, incluido el dictamen del auditor externo.

7. Validación y análisis.

Cuando las dependencias y entidades han realizado la entrega de la información a que se refiere el Catálogo de Formatos e Instructivos, en los plazos señalados en el apartado anterior, tiene lugar el proceso de validación y análisis que se integra con las siguientes etapas:

- a). Proceso operativo.
- b). Participación de las áreas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- c). Problemática en la captación de los datos.
- d). Concertación de ajustes.

a). Del proceso operativo.

La validación y el análisis de los datos constituye en una de las más importantes y complejas etapas del proceso de formulación de la Cuenta Pública, y demanda una alta capacidad técnica del personal que en ella participa.

La validación de la información recibida se efectúa con base en los instructivos específicos con que cuentan cada una de las áreas de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental involucradas en la formulación de la Cuenta Pública.

Las actividades de validación y análisis de la información están enfocadas a verificar que en el registro de las operaciones se haya dado cumplimiento a la normatividad contable y presupuestaria; que la información esté elaborada con estricto apego a las instrucciones específicas del Catálogo de Formatos e Instructivos; que no existan inconsistencias o incongruencias de cifras y datos entre los diferentes informes; que los saldos de las cuentas de enlace estén debidamente correspondidos y conciliados entre los centros contables que hayan intervenido en el registro de las operaciones, y que los gastos efectuados, ingresos recaudados y financiamientos obtenidos se encuentren correctamente registrados en los centros contables correspondientes.

Se verifica que la información presupuestaria muestre correctamente las partidas y montos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, las adecuaciones a las mismas, el ejercicio y las economías resultantes al cierre del ejercicio. Asimismo en lo concerniente a los ingresos recaudados, se verifica su correcto registro en relación a los conceptos y montos estimados en la Ley de Ingresos de la Federación.

En lo referente a la información programática, el proceso de validación está enfocado a verificar la correcta elaboración de los reportes que muestren los avances programáticos institucionales y sectoriales y los comentarios a las variaciones resultantes, respecto a los montos y metas originalmente presupuestados para la realización de los diferentes programas.

En cuanto a la información económica, las actividades de validación que se realizan están dirigidas a verificar que los diferentes reportes estén elaborados correctamente y que las cifras guarden congruencia con los diferentes informes de índole presupuestal.

b). *Participación de áreas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

Las actividades de formulación de la Cuenta Pública se han fortalecido con la participación de diversas áreas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuya colaboración se ha significado por la aportación de criterios, opiniones, información y participación activa en las diferentes etapas de dicho proceso, coadyuvando así a elevar la calidad de la información de la Cuenta Pública.

En este sentido la Dirección General de Política Presupuestal, en su función de área normativa del presupuesto público, apoya a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, a quien brinda asesoramiento para el tratamiento de diversos problemas de las finanzas públicas en relación a los criterios de manejo, control, ejercicio y evaluación del gasto público, plasmados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Dentro de las labores de validación, las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectorial juegan también un papel importante, ya que participan en esa actividad al convalidar la información presupuestaria y opinar respecto de las cifras que los órganos Legislativo y Judicial,

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatales, remiten para la formulación de la Cuenta Pública.

La convalidación consiste básicamente en verificar que los montos del presupuesto autorizado a los órganos del Gobierno Federal, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, corresponde a los montos ejercidos. Así la convalidación proporciona los elementos necesarios para conocer las características de la información del ejercicio del gasto público de las dependencias y entidades en cuanto a calidad, contenido y veracidad, principalmente del presupuesto autorizado.

Las Direcciones mencionadas participan en las reuniones que se efectúan para aclarar las incongruencias detectadas y emitir los oficios de afectación presupuestaria por las operaciones pendientes de regularizar que, en su caso, procedan.

c). ***Problemática en la captación de los datos.***

La calidad y veracidad de los trabajos que realizan los órganos, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, en la integración de la información que formará parte de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, es uno de los aspectos de especial importancia para el documento que se elabora, en tanto que evita retrasos y permite cumplir con los tiempos establecidos en las disposiciones legales

aplicables en la materia, dando como resultado hacer la entrega oportuna de la Cuenta Pública a la H. Cámara de Diputados. Sin embargo cuando éstos no cubren los requerimientos de calidad y veracidad, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental solicita la reposición de los informes correspondientes.

Las deficiencias más comunes que dan motivo a las solicitudes de reposición de formatos son las siguientes:

- Inobservancia de lineamientos normativos.
- Errores de registro.
- Errores aritméticos.
- Inconsistencias de cifras en diferentes informes.
- Informes incompletos.
- Informes elaborados con un criterio distinto a las instrucciones contenidas en los Catálogos.
- Ilegibilidad.
- Cifras programáticas incongruentes con las contables y presupuestarias.
- Alteraciones en las metas debido a cambios de unidades responsables.

Uno de los factores que en forma preponderante ocasionan las inconsistencias en la información, es la falta de coordinación interna de las diferentes áreas de las dependencias y entidades de la Administración Pública

Federal centralizada y paraestatal, que participan en su elaboración y las deficientes conciliaciones de cifras de los diversos reportes.

Otro elemento que genera inconsistencias, es la falta de conciliación de cifras de los diferentes centros contables al efectuar operaciones que enlazan con otros subsistemas, lo que da lugar a registros incompletos de las mismas.

d). *Concertación de ajustes.*

Es particularmente importante verificar la calidad de las cifras remitidas por los informantes y se requiere necesariamente que las correcciones derivadas de las omisiones detectadas queden registradas en los libros de contabilidad, a fin de que las cifras de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal estén debidamente respaldadas; para tal fin se realizan reuniones de trabajo en las que se concertan, conjuntamente con los órganos del Gobierno Federal, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, las correcciones a su información, así como la reposición de los estados correspondientes.

8. Consolidación.

Concluida la etapa de validación y análisis de los datos, se obtienen como resultado cifras altamente confiables en cuanto a su veracidad y razonabilidad.

A partir de estos datos individuales se lleva a cabo el Cierre General de la Contabilidad Gubernamental, que consiste en efectuar el enlace de los diferentes subsistemas, a través de las cuentas creadas para ello y formular los asientos finales para consolidar las cuentas de balance y para determinar los resultados de la Hacienda Pública Federal.

Posteriormente se agrupan de manera homogénea las cifras en los diferentes niveles requeridos, lo que permitirá obtener los estados financieros y presupuestarios consolidados, que a su vez sustentarán los comentarios sobre los resultados obtenidos.

Los estados consolidados financieros, presupuestarios y económicos que muestran los resultados de la gestión gubernamental, se sustentan totalmente en los registros contables y presupuestarios de los órganos del Gobierno Federal, así como de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, elementos que distinguen a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal con respecto de otros informes oficiales.

Al concluir la etapa de la consolidación financiera, presupuestaria y programática, se elaboran los comentarios de los resultados del ingreso, gasto y deuda pública.

9. *Elementos técnicos considerados por el Ejecutivo Federal para la integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.*

El Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental (SICG)⁷⁵, es el soporte técnico de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y es uno de los principales instrumentos de los que resulta información útil y confiable para tomar decisiones, realimentar el proceso de programación-presupuestación y proporcionar los elementos necesarios para el análisis y fiscalización de los resultados de la gestión financiera del Sector Público. La información del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental permite integrar los estados financieros, presupuestales, programáticos, económicos y contables de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de cada una de las dependencias centralizadas y entidades del sector paraestatal. Con respecto al sector central, los principales estados contables, financieros y presupuestales se formulan con la participación de las áreas de auditoría interna. En lo concerniente a los organismos y empresas del sector paraestatal la información financiera anual se apoya en la revisión efectuada por los despachos de contadores externos, quienes realizan auditorías y emiten dictámenes sobre la veracidad de esa información.

⁷⁵ Información obtenida en la Dirección General de Contabilidad Gubernamental que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el mes de noviembre de 1993 y del Informe Previo sobre la Revisión de la Cuenta Pública de 1992.

La contabilidad gubernamental se fundamenta en el registro permanente y sistemático de la documentación comprobatoria que justifica las operaciones del ingreso y gasto públicos, a través de dichos registros se pretende efectuar un adecuado control sobre la legalidad en la aplicación de los recursos financieros para cumplir con los objetivos y metas planteados en los presupuestos autorizados.

La contabilidad gubernamental se rige por principios básicos expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que son los fundamentos técnicos indispensables para el registro correcto de las operaciones y presentación de la información financiera. Los principios básicos de contabilidad gubernamental generalmente aceptados, son conceptos que establecen la delimitación del ente económico, las bases de cuantificación de las operaciones y la presentación de la información financiera.

En la integración y elaboración de la Cuenta Pública deben observarse además de los principios básicos de la contabilidad gubernamental, una serie de normas y disposiciones que derivan del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental, como son:

- ***“La norma para la presentación de información financiera de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, por ser el conjunto de instrumentos anuales con el objeto de que las dependencias y entidades proporcionen la información para integrar ese documento.***

- *La norma de información financiera, que señala las instrucciones anuales para que las entidades paraestatales lleven a cabo la reexpresión de su información financiera conforme a cuatro distintas metodologías, las cuales son asignadas de acuerdo con las características de cada entidad.*

- *La norma para ajustar los saldos al cierre del ejercicio por operaciones en moneda extranjera, que presenta las instrucciones sobre los tipos de cambio en moneda nacional a los que deberán ajustarse al cierre del ejercicio los registros efectuados por operaciones en moneda extranjera.*

- *La norma para la desincorporación de entidades paraestatales, que contempla el conjunto de procedimientos administrativos y contables para la desincorporación de las entidades paraestatales mediante cualquiera de sus posibles formas: fusión, disolución, liquidación, extinción, transferencia o venta.*

- *Las disposiciones sobre archivo contable, que regulan la identificación, guarda, conservación, custodia, microfilmación y destrucción del archivo contable de las dependencias y entidades del Sector Público.*

- *El catálogo de reclasificación de cuentas del sector paraestatal, que es un modelo único para que conviertan las cuentas de sus catálogos institucionales, con el objeto de homogeneizar la presentación de la información financiera derivada del sistema contable de cada entidad, para su presentación consolidada en la Cuenta Pública.*

- *Autorización de catálogos de cuentas a las entidades paraestatales, que todas las entidades paraestatales están obligadas a presentar para su autorización por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

- *Autorización de libros principales de contabilidad. Las dependencias y entidades están obligadas, conforme a sus sistemas de registro, a solicitar la autorización del uso de sus libros principales ante la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, con excepción de aquellas entidades que estén sujetas a la Ley del ISR.*

- *Norma de vinculación del presupuesto con la contabilidad. Es el mecanismo de vinculación del presupuesto con la contabilidad mediante el uso de las cuentas de orden presupuestal de ingresos y egresos que observan las entidades paraestatales."*

10. Integración.

Al concluirse los procesos de validación, análisis y consolidación de la documentación enviada por los órganos del Gobierno Federal, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, se procede a la integración de la información que contenga la Cuenta Pública que será presentada a la Cámara de Diputados. La documentación impresa se revisa y clasifica en los apartados del Tomo de Resultados Generales y del Anexo Estadístico, de acuerdo al Modelo de Cuenta Pública formulado.

La documentación clasificada se envía al editor para que la reproduzca y encuadernar de acuerdo a las indicaciones emitidas por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

11. Banco de información.

En cuanto al Banco de Información los datos son capturados y validados conforme al Modelo de Cuenta Pública previamente establecido y con ellos se crea el archivo de información de detalle cuantitativo en medios magnéticos, ya que al igual que otros documentos la Cuenta Pública a evolucionado a fin de ajustar su presentación a los medios modernos de manejo de información.

El Banco de Información representa un elemento más del proceso de simplificación de la Cuenta Pública, que se crea en 1989 como complemento a los tomos impresos que permite un adecuado manejo de la información dando respuesta, además, al creciente volumen de información que se procesa e incluye en la Cuenta Pública, en el cual se consigna la información detallada o especializada a través de medios magnéticos.

Esta forma de trabajo es resultado del creciente desarrollo de la tecnología en materia de procesamiento de datos, ya que a través de él se ha permitido a un sinnúmero de instituciones la implantación de sistemas capaces de suministrar a todos los niveles de decisión, dentro de la estructura administrativa, información suficiente, confiable y oportuna.

En 1990, en congruencia con el programa de reestructuración gradual de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Banco de Información incorpora importantes modificaciones en su estructura, contenido y métodos de acceso, con el fin de que su consulta se lleve a cabo en forma sencilla y rápida.

Para facilitar la localización de la información se modificó la estructura del Banco dividiéndolo en tres grandes apartados:

Información Consolidada

Información Institucional del Sector Central

Información Institucional del Sector Paraestatal

A su vez, cada uno de ellos se subdividió según la naturaleza de su contenido, en información programática, financiera, presupuestaria y económica.

En cuanto a su contenido, éste se enriqueció con la inclusión de cuadros que anteriormente formaban parte de los tomos impresos y con la adición de nuevos formatos, paralelamente se fusionaron cuadros que guardaban características similares.

De esta forma se concentró en pocos archivos toda aquella información relacionada con un mismo tema y se facilitó para el usuario el acceso a los datos.

En 1991 los apartados del Banco de Información no sufrieron modificación respecto a 1990. Sin embargo, al interior de cada uno de ellos hubo cambios debido fundamentalmente a que algunos informes consolidados e institucionales pasaron a formar parte del Anexo Estadístico.

La conformación del Banco de Información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1992, en términos generales, presentó la misma estructura en relación al de 1991. Las principales innovaciones consistieron en mejorar los mecanismos de acceso para facilitar su consulta.

12. Remisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Toda vez que se han realizado las actividades correspondientes a las etapas de elaboración y preparación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, y que se han publicado los tomos que la integrarán, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la presenta a la consideración del Presidente de la República y se envía posteriormente al Secretario de Gobernación, para que la presente a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV, del artículo 74 constitucional.

13. Autoevaluación del proceso de formulación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Al concluir las actividades del proceso de formulación de la Cuenta Pública, al interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se elabora un documento denominado autoevaluación mediante el cual se evalúan las actividades del proceso de formulación de la Cuenta Pública y de las soluciones adoptadas, con la finalidad de retroalimentar el proceso de referencia con decisiones que permitan mejorar los mecanismos, métodos y sistemas de trabajo, buscando incrementar los niveles de eficiencia al interior de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

Para su integración se cuenta con la participación de las áreas internas que directa o indirectamente intervienen en el proceso,

proporcionando los elementos necesarios a través de cuestionarios que fueron previamente estructurados en función a las principales etapas del proceso.

Los principales aspectos que se evalúan son:

- **Elaboración del modelo de la Cuenta Pública.**
- **Actividades preparatorias para la formulación de Cuenta Pública.**
- **Eficiencia de los sistemas computarizados.**
- **Normatividad contable y presupuestal.**
- **Calidad y oportunidad de la información anual de los órganos del Gobierno Federal, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.**
- **Procesamiento de la información.**
- **Coordinación con áreas externas.**
- **Cierres preliminares.**
- **Consolidación final.**
- **Integración de tomos.**
- **Apoyo administrativo.**

El documento incluye la problemática detectada por las áreas en cada uno de los procesos, la solución adoptada en su oportunidad para resolverla y las sugerencias para su solución definitiva.

III.4. Facultades y obligaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, en la preparación y elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal en su 43, en relación con los artículos 112 al 129 de su Reglamento, establecen las facultades y obligaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal en materia de rendición de cuentas, ya que en virtud de los recursos públicos que les son asignados para el ejercicio de sus funciones, tienen la obligación de informar sobre la utilización que de los mismos se realice durante el ejercicio presupuestal que corresponda.

En efecto en términos de tales dispositivos al efectuar la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal el *“gasto público federal estarán obligados a proporcionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto (ahora Secretaría de Hacienda y Crédito Público), la información que les solicite.”* Para la ejecución del gasto público deberán sujetarse a las previsiones de la Ley que nos ocupa y a observar las disposiciones que sobre el particular expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La participación de las dependencias y entidades del Sector Público Federal, inicia a partir de que el 30 de noviembre, fecha en la que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público da a conocer las instrucciones y

formatos en los que deberán recabarse la información necesaria para la formulación de la Cuenta Pública, en los términos anteriormente descritos.

Una vez que la información es procesada en los términos solicitados, deberá ser entregada en los plazos que al efecto establezca el Catálogo de Formatos e Instructivos y el Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, como ha quedado explicado al inicio de este Capítulo.

La información entregada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por las entidades de la Administración Pública Federal paraestatal, deberá estar respaldada por dictamen de contador público.

Los órganos del Gobierno Federal y las dependencias de la Administración Pública Federal que lleven acabo el registro de sus operaciones financieras y presupuestales en sistemas de procedimiento electrónico de datos, deberán suministrar la información requerida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la elaboración de la Cuenta Pública, en la forma y medios por ella señalados.

Asimismo cuando la información que haya sido proporcionada por las dependencias y entidades contenga algún error, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá solicitar la reposición de la misma y, en su caso, convocar a las reuniones necesarias a las que deberán asistir los responsables de las convocadas, a efecto de enmendar errores y depurar la información.

CAPITULO IV

DE LA ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL

IV.1. Evolución.

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal ha evolucionado a lo largo de varias décadas en su presentación, estructura, contenido y volumen. Los cambios y modificaciones resultado de esa evolución han permitido gradualmente facilitar la consulta y el análisis que realiza la Cámara de Diputados, sin demérito de la calidad y suficiencia de la información que la integra. Este proceso se ha acentuado durante los últimos años debido fundamentalmente a las recomendaciones que la Contaduría Mayor de Hacienda ha emitido en los Informes Previo y de Resultados que rinde a la Representación Nacional y las que contiene el Decreto referente a la Cuenta de la Hacienda Pública, que aprueba la propia Cámara de Diputados. Asimismo han contribuido a esta evolución las modificaciones que han sufrido la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de los objetivos de modernización que el propio Ejecutivo Federal ha propuesto en materia de rendición de cuentas.

El procedimiento para la formulación de la Cuenta Pública fue en principio muy sencillo y su contenido correspondía a un volumen mínimo de información y documentación, y a propósitos de evaluación prácticamente

cuantitativa. Esto se debió principalmente al reducido volumen del gasto público que ejercía el Gobierno Federal en congruencia con la escasa captación de ingresos, aspectos aunados a una participación poco intensa de la Administración Pública Federal en la actividad económica y social del país.

En la actualidad este procedimiento es complejo y voluminoso debido, como es lógico, a que las condiciones sociales, políticas y económicas han variado. Se cuenta ahora con una gran estructura administrativa y una mayor captación de recursos para cumplir con graves responsabilidades a cargo del Estado y, en particular, para hacer frente a una creciente demanda de mayores y mejores servicios públicos planteados por una sociedad cada vez más politizada, así como los propósitos que se persiguen que además de lo cuantitativo abarca lo cualitativo de la política de la gestión pública, aspectos que sin duda impactan la estructura y contenido de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

IV.2. Estructura y contenido de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.⁷⁶

En este contexto las recomendaciones emitidas por la Cámara de Diputados han motivado que el Ejecutivo Federal realice cambios particularmente en la estructura y contenido de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que han dado lugar a su amplia reestructuración para facilitar la revisión cuantitativa y cualitativa de la gestión pública. Dado que estos cambios se presentaron en fechas relativamente reciente, me referiré en forma general a los ocurridos en el periodo comprendido de 1973 a 1992.

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio de 1973 da idea de lo que ocurrió en relación con las Cuentas Públicas de años anteriores, que tuvieron pocos cambios en su estructura. Los sistemas de contabilidad permanecían casi inamovibles y los informes rendidos mostraban los resultados de la gestión financiera sólo en términos cuantitativos, a través de diversos estados financieros y presupuestarios del Gobierno Federal y de organismos y empresas del sector paraestatal.

A partir de 1974 comienza a presentarse en la Cuenta Pública no solo la expresión cuantitativa de la gestión pública, sino también el análisis de los resultados obtenidos, situación que prevaleció hasta 1976. En 1977 con la entrada en vigor de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y al implantarse el Sistema Descentralizado de Contabilidad

⁷⁶ La información relacionada con este punto también fue obtenida de una investigación directa realizada en la Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como

Gubernamental, los mecanismos de integración de la Cuenta Pública y la estructura de la misma se modifican al considerar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, como fuentes generadoras de información de la misma.

En ese año se inicia la inclusión en la Cuenta Pública, por disposición de dicha Ley, de la información programática vinculada al presupuesto ejercido y las metas físicas y financieras alcanzadas, y los dictámenes de las auditorías efectuadas a los organismos y empresas del Sector Paraestatal, lo que motivó que el documento incrementara su volumen significativamente, haciendo necesaria la integración de diversos tomos.

Para 1980 la Cuenta Pública se integraba de un tomo de resultados generales y tres anexos. En este período se enriquece la información básica útil para el análisis y evaluación de las políticas de ingresos, gasto y endeudamiento público, se incluyen las cuentas económicas que vinculan, cuantitativa y cualitativamente, los resultados anuales de las finanzas públicas con las variables macroeconómicas tales como producto interno bruto, inversión bruta fija, consumo total, ahorro y déficit, determinando así el impacto del Sector Público Presupuestario en el contexto económico general del País.

Durante este período se incluyen por vez primera los principales logros obtenidos mediante las estrategias intersectoriales, entre otras, el

Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

En 1983 al aprobarse y publicarse la Ley de Planeación, se hace obligatorio incluir en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal comentarios sobre la vinculación de los resultados de la gestión pública con las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, trayendo como consecuencia el enriquecimiento de la información contenida en la misma. En ese mismo año se inicia el diseño del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental (SICG).

En 1984 se inician las acciones para implantar a partir de 1985 el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental, mediante la difusión de los manuales actualizados de los subsistemas contables y la impartición de cursos de capacitación.

En 1989 se inició un programa gradual de reestructuración de la Cuenta Pública, en el marco de los lineamientos de modernización de la información emitida por el Sector Público Presupuestario, particularmente a partir del Decreto referente a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública, aprobado por la Cámara de Diputados y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1989.

Dicho programa se reforzó con las recomendaciones de la Cámara de Diputados en el sentido de simplificar su contenido a efecto de facilitar su consulta, revisión y análisis, sin menoscabo de la calidad y suficiencia de la información que consigna. Bajo ese enfoque de simplificación en una primera etapa fueron excluidos del reporte anual todos aquellos elementos técnicos o capítulos analíticos que resultaban obsoletos, así como la información complementaria o irrelevante.

De la información prevaleciente fueron separados, ordenada y consistentemente, los aspectos cualitativos y cuantitativos con el propósito de facilitar las funciones de evaluación y control de la gestión pública. Los primeros se concentraron en medios impresos, en tanto que los cuantitativos en discos magnéticos para su consulta en microcomputadoras.

Asimismo en ese año el análisis pormenorizado de los resultados de la gestión pública se presentó en un tomo de resultados generales y 10 tomos sectoriales impresos, a diferencia de 1988 en donde la información se concentró en 23 tomos, de los que uno era de resultados generales, 17 sectoriales y 5 anexos. Los anexos y la información de carácter eminentemente cuantitativo se presentó en medios magnéticos, conformando el Banco de Información, al que ya se ha hecho referencia, que se entrega a la Cámara de Diputados como parte de la Cuenta Pública misma.

Cabe señalar que la información impresa se sujetó a una revisión de su estructura ajustando los diferentes tomos, capítulos y temas, agrupándolos de acuerdo a la afinidad y relación que guardan entre sí.

En 1990 se enfatizó en la separación ordenada y consistente de los aspectos cualitativos y cuantitativos. Los primeros se concentraron en tomos impresos, mientras que la información de carácter cuantitativo, una vez enriquecida, se mantuvo por segundo año consecutivo en un Banco de Información, conteniendo los elementos fundamentales para las labores de revisión de la Cámara de Diputados.

En el Tomo de Resultados Generales se realizó el mayor esfuerzo de simplificación al reagrupar capítulos, integrar temas afines y fortalecer los elementos analíticos, lo que evitó reiteraciones y comentarios aislados en los textos.

En este año la información se concentró en 5 tomos impresos, a diferencia de los 11 tomos que se presentaron en 1989, y un Banco de Información contenido en medios magnéticos.

- La estructura de la Cuenta Pública en 1990 fue la siguiente:

Un Tomo de Resultados Generales

Cuatro Tomos Sectoriales

Bienestar Social

Industrial y Comunicaciones

Desarrollo Rural y Abasto

Poderes y Administración

Un Banco de Información

El Tomo de Resultados Generales, como ya se señaló, además de describir el comportamiento de la economía en el año a estudio, contiene los comentarios de carácter global sobre los resultados de las finanzas públicas y el análisis específico en materia de ingreso, gasto y deuda pública; adicionalmente, muestra las cifras presupuestarias básicas y las adecuaciones a las mismas que permiten abordar el análisis sobre cifras debidamente depuradas.

Los Tomos Sectoriales contienen la descripción de los objetivos y líneas de acción y los resultados obtenidos de cada Sector, así como información financiera, presupuestaria y programática de cada uno de los órganos del Gobierno Federal, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y el análisis de los resultados cuantitativos de las mismas.

El Banco de Información contiene los datos presupuestarios, financieros, programáticos y económicos detallados y consolidados, tanto del Sector Central como a nivel institucional del Sector Paraestatal.

De conformidad con el proceso de modernización administrativa y en cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Cámara de Diputados, en 1991 se volvió a reestructurar la presentación de la Cuenta Pública, a fin de facilitar su consulta, revisión y análisis integrándose en la forma siguiente:

Un Tomo de Resultados Generales

Un Anexo Estadístico

Un Banco de Información

El Tomo de Resultados Generales presenta la misma estructura que la Cuenta Pública de 1990, describe el comportamiento de la economía, asimismo incluye comentarios de carácter global sobre los resultados de las finanzas públicas y el análisis del ingreso, gasto y deuda pública, y muestra las cifras presupuestarias básicas.

El Anexo Estadístico, que por vez primera se elaboró, tiene el propósito de complementar el análisis de la gestión del Sector Público Presupuestario a través de un conjunto de indicadores homogéneos, ordenados sistemáticamente y definidos en su mayoría bajo el enfoque, universo, nivel de cifras y metodologías empleadas en el Tomo de Resultados Generales. Así la integración de este documento representó un avance importante en el programa de reestructuración de la Cuenta Pública.

El Banco de Información contiene los elementos necesarios para las labores de revisión, archivados en medios magnéticos para agilizar su consulta en microcomputadoras, en materia presupuestaria, financiera, programática y económica de los sectores central y paraestatal, apartados que se reestructuran como consecuencia de la integración del Anexo Estadístico.

Al igual que en 1991 la Cuenta Pública relativa al ejercicio de 1992, se integró con dos Tomos impresos, uno correspondiente a los

Resultados Generales y otro al Anexo Estadístico, y un Banco de Información, por lo que en forma general describiremos su contenido.

IV.2.1. *Tomo de Resultados Generales.*

En el Tomo de Resultados Generales se continuó presentando una evaluación global de las finanzas públicas durante el ejercicio, con base en un enfoque eminentemente económico que vincula los resultados de las políticas de ingreso, gasto y deuda pública con la evolución general de la economía. En este año se mejora el índice del documento para facilitar la localización de los diferentes apartados de información, a los que haremos referencia de manera general como sigue:

IV.2.1.1. *Panorama Económico y Resultado de Finanzas Públicas.*

Este apartado de la Cuenta Pública muestra en resumen los avances de la política económica aplicada por el Gobierno Federal durante ese ejercicio fiscal, que debe sustentarse en las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

La información de este apartado hace referencia al desarrollo de las finanzas públicas, al pago de la deuda pública, al manejo de los recursos provenientes de la venta de Entidades Paraestatales, los ajustes monetarios y

fiscales, a los resultados del pacto social, al comportamiento de la inflación, a los aumentos en la productividad del trabajo, entre otra cuestiones.

El Ejecutivo Federal también informa a la Cámara de Diputados en este apartado sobre los flujos de capitales externos destinados a inversión productiva, la situación del intercambio comercial y competitividad de las ventas externas del País y las importaciones en contraste con la evolución de las exportaciones.

IV.2.1.2. *Política de Ingresos.*

En este apartado se informa a la Cámara de Diputados sobre las acciones del Gobierno Federal en materia de ingresos públicos orientadas por los Criterios de Política Económica y fundamentadas en las disposiciones de la Ley de Ingresos de la Federación, y los acuerdos de concertación del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo.

Este apartado comprende por separado la información del Gobierno Federal, Organismos y Empresas.

Con relación al Gobierno Federal se informó la estrategia de tributación de este ejercicio, el cumplimiento de las obligaciones fiscales y estímulos, de las modificaciones a los impuestos al Valor Agregado y Sobre la Renta y de los aspectos relacionados con la materia aduanera.

La información relacionada con el Gobierno Federal, también agrupa los siguientes subapartados: Análisis y Evaluación de la Recaudación, Coordinación Fiscal y Estímulos Fiscales.

Organismos y Empresas. En este apartado la información se centra en los ingresos que se obtuvieron en materia de hidrocarburos, servicios aeroportuarios, suministro de energía eléctrica, aportaciones de cuotas obrero-patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cotizaciones al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), comercialización de productos por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y servicios de Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES).

IV.2.1.3. *Política de Gasto.*

Este apartado se divide en gasto programable del Gobierno Federal, Organismos y Empresas. Aquí se informa a la Cámara de Diputados sobre el gasto público ejercido por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada como descentralizada, de conformidad con los programas, objetivos y metas del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1992, así como de las autorizaciones que realizó el Ejecutivo Federal sobre ampliaciones presupuestales no previstas originalmente, también se realiza un balance del gasto no programable.

IV.2.1.4. *Orientación Sectorial del Gasto.*

Este apartado contiene la información relacionada con la distribución sectorial del gasto público. Durante este ejercicio el gasto público se asignó a los siguientes sectores: Desarrollo Social; Desarrollo Rural; Energético; Comunicaciones y Transportes; Pesca, Trabajo y Previsión Social; Comercio; Turismo; Energético; Industrial Paraestatal; Justicia y Seguridad.

IV.2.1.5. *Programa Nacional de Solidaridad.*

En este apartado se informa sobre la creación del Programa Nacional de Empresas de Solidaridad, por medio del cual se pretendió canalizar recursos para desarrollar alternativas económicas viables con impacto social, principalmente en las ramas agrícolas, forestal, agroindustrial, extractiva y pesquera. En este ejercicio el gasto se ejerció a través de los programas de solidaridad para el bienestar social, solidaridad para la producción y solidaridad para el desarrollo regional.

IV.2.1.6. *Política de Deuda.*

Este apartado se ocupa del comportamiento de la deuda pública interna y externa, de las acciones realizadas por el Gobierno Federal durante

el ejercicio para su pago y reducción y refinanciamiento, así como de los nuevos procedimientos de financiamientos y del destino de los mismos. Además contiene un balance de las operaciones realizadas de la deuda pública.

IV.2.1.7. *Conciliación de Cifras de Resultados Generales con Estados Presupuestarios del Gobierno Federal.*

En este penúltimo apartado se muestra a través de diversos cuadros comparativos, las conciliaciones de cifras de ingresos tributarios y no tributarios, del gasto neto devengado del Sector Presupuestario, del gasto neto devengado del Gobierno Federal y de la clasificación económica, clasificación administrativa, del balance presupuestario y de endeudamiento neto.

IV.2.1.8. *Estados Financieros, Presupuestarios y Económicos Consolidados.*

Finalmente en este último apartado se muestra la información de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de las Dependencias y Ramos Generales del Ejecutivo Federal y la inversión gubernamental en los Organismos y Empresas del Sector Paraestatal. Contiene cuadros comparativos con relación al ejercicio de 1991 y su variación porcentual.

IV.2.2. Anexo Estadístico.

Por segunda ocasión en 1992 se presenta un Anexo Estadístico, en el se incorporaron diversos cambios que enriquecen y actualizan su contenido, sustentando con mayor objetividad el análisis de las finanzas públicas, fortaleciendo la infraestructura informativa indispensable que permita una mejor interpretación de las políticas, acciones y resultados obtenidos en el quehacer público, favoreciendo a la vez las tareas legislativas en materia de evaluación y control.

De esta forma se adicionó un apartado de Información Financiera a los siete capítulos presentados en 1991, que se divide en dos subapartados, Sector Público Presupuestario y Organismos y Empresas de Control Presupuestal Directo, en cada uno de ellos muestra la información financiera consolidada través de gráficas y breves textos explicativos, destacando el nivel de las cifras y metodologías de integración que corresponden a la información bruta, ya que no deduce operaciones virtuales.

Cabe destacar que la elaboración del Anexo Estadístico es otra de las innovaciones significativas en la historia de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, ya que su contenido está conformado principalmente por gráficas relativas a las principales variables y conceptos de las finanzas públicas, que tiene como finalidad coadyuvar en la interpretación, evaluación y control por órgano externo.

IV.2.3. Banco de Información.

En el año de 1992 se entregó el Banco de Información a la Cámara de Diputados. Consiste en un instructivo y ocho tomos acompañado de ocho "diskettes" que contienen la información específica de la Cuenta Pública, de los cuales dos tomos y dos "diskettes" corresponden al Sector Central y Entidades de control presupuestal directo y los seis restantes al Sector Paraestatal del control presupuestal indirecto.

Por cuarto año consecutivo el Banco de Información concentra documentos y estados presupuestarios y contables que por su naturaleza, estructura y detalle permiten profundizar en las tareas de revisión del Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados.

Presenta los métodos de acceso al Banco de Información y un instructivo, así como el catálogo de claves y cuadros del Banco por apartados.

Al igual que en el año de 1991, el Banco de Información se integra con tres apartados:

- Información Consolidada del Sector Público Federal.
- Información Institucional del Sector Central.
- Información Institucional del Sector Paraestatal.

A su vez, cada uno de estos apartados se subdivide de acuerdo a la naturaleza de los datos en:

- **Información Financiera.**
- **Información Presupuestaria.**
- **Información Programática.**
- **Información Económica.**

CAPITULO V

DEL PROCESO DE REVISIÓN DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal como se ha dicho, está sujeta a dos complejos procesos: el de su formulación, que es responsabilidad principalmente del Ejecutivo Federal y culmina cuando este órgano de gobierno la envía a la Cámara de Diputados, en los términos que ha quedado explicado, y el de su revisión motivo de estudio en el presente Capítulo.

V.1. *Etapas que comprende el proceso de revisión.*

El proceso de revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, comprende tres importantes etapas en las que intervienen la Cámara de Diputados y su órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, constitucional y en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Esas etapas son; de estudio preliminar; de Dictamen y del resultado de la revisión.

V.1.1. Estudio Preliminar.

Esta primera etapa inicia con la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que realiza el Ejecutivo Federal, dentro de los diez primeros días del mes de junio, a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, quien la turna a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a efecto de que se envíe a las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, con la finalidad de que la primera lleve a cabo su distribución entre las Comisiones de la Cámara de Diputados, cuyos trabajos están relacionados con sectores o ramas específicas de la Cuenta Pública y realicen los trabajos de dictamen, ya que la segunda Comisión la deberá remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión técnica, dando inicio en forma paralela y por separado, al desarrollo preliminar de los trabajos de revisión de la misma.

Para tales propósitos la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, de conformidad con sus atribuciones convoca a reuniones de trabajo a las distintas Comisiones de la propia Cámara de Diputados involucradas con la revisión de la misma, a las que además asisten, previa invitación de la Comisión mencionada, funcionarios de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal con el objeto de que ahonden sobre la información de aspectos específicos de la Cuenta Pública de interés para los legisladores. Asimismo se integran al interior de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, grupos pluripartidistas de trabajo, con la finalidad de analizar algunos aspectos de la Cuenta Pública.

También celebra, conjuntamente con la Comisión de Vigilancia, reuniones con funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, en las que los Diputados participantes de las diversas Comisiones y Fracciones Parlamentarias solicitan información adicional de la Cuenta Pública, formulan observaciones sobre la misma y proponen acciones específicas para realizar la revisión del gasto público.

En forma paralela a los trabajos preliminares que realiza la Comisión de Programación sobre la Cuenta Pública, también la Contaduría Mayor de Hacienda lleva a cabo la primera fase de su revisión técnica. Durante esta etapa el órgano técnico de la Cámara de Diputados analiza y evalúa los documentos que integran la Cuenta Pública y elabora el documento conocido como Informe Previo, que de acuerdo con su Ley Orgánica deberá presentar a la misma Cámara por conducto de la Comisión de Vigilancia, dentro de los primeros diez días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la Cuenta Pública.

V.1.2. *De Dictamen.*

Esta etapa se inicia a partir de que la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública recibe el Informe Previo y concluye con la presentación del Dictamen al Pleno de la Cámara de Diputados. Durante ella se procede a la preparación y elaboración del proyecto de Dictamen de la Cuenta Pública, con base en los resultados de la revisión preliminar que contiene dicho documento, así como de las conclusiones de las reuniones

internas de los Grupos Parlamentarios pluripartidistas de trabajo y de las Comisiones de la Cámara de Diputados, proyecto que será sometido a la consideración de la Comisión de Programación en pleno para su aprobación interna. El Dictamen aprobado contendrá una síntesis de los aspectos más relevantes de la Cuenta Pública, así como el proyecto de Decreto relativo a la Cuenta Pública del ejercicio que corresponda, que deberá ser presentado a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados dentro de los primeros diez días del mes de diciembre, para su discusión y, en su caso, aprobación.

En las fechas correspondientes, por regla general se dispensan tanto la primera como la segunda lectura, en virtud de que por economía procedimental el Dictamen se distribuye en fotocopia con toda anticipación a todos los Diputados, quedando desde ese momento a discusión en lo general y en lo particular, y en ese mismo orden se lleva a votación. De ser aprobado el Dictamen, el Decreto se enviará al Ejecutivo Federal para su publicación al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación.

V.1.3. *Del Resultado de la Revisión.*

La discusión y aprobación del Dictamen en el pleno de la Cámara de Diputados, no agota el proceso de su revisión de la Cuenta Pública, en virtud de que la Contaduría Mayor de Hacienda, en cumplimiento al mandato constitucional y a las disposiciones de su Ley Orgánica, prosigue con las tareas de revisión técnica, practicando auditorías, análisis específicos y pormenorizados, y evaluaciones detalladas sobre la gestión pública que

informa el Ejecutivo Federal a través de la Cuenta Pública, que permitan esclarecer desviaciones o posibles irregularidades durante el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, con el propósito de rendir oportunamente a la Cámara de Diputados en los diez primeros días del mes de septiembre, el informe que contiene el resultado de la revisión final de la Cuenta Pública que fue recibida el año anterior, en el que se incluyen las recomendaciones procedentes y, en su caso, la determinación de las responsabilidades correspondientes conforme a derecho.

V.2. Facultades de la Cámara de Diputados en materia de revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El proceso de revisión anteriormente descrito, a cargo de la Cámara de Diputados como lo hemos mencionado encuentra su fundamento en la fracción IV, del artículo 74 constitucional tantas veces citado, consistente en que la revisión que realiza el órgano legislativo *"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"*.

Adicionalmente a lo anterior la Cámara de Diputados se auxiliará en materia de revisión de la Cuenta Pública, tanto de las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda como de su órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda, como lo hemos venido refiriendo, atento a lo dispuesto en los

numerales 49 y 51 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 69, 80 y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 1º, 3º, 10, 12 y del 19 al 36 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

V.2.1. *Del trabajo de las Comisiones.*

Para que la Cámara de Diputados lleve a cabo el despacho de sus tareas legislativas cuenta con 51 comisiones permanentes, que se clasifican de acuerdo con Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en comisiones de dictamen legislativo, de vigilancia, de investigación y jurisdiccionales. Las comisiones de dictamen legislativo son denominadas ordinarias y se integran durante la primera quincena del mes de septiembre del año que inicia la Legislatura. Sus integrantes que de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, por regla general hasta antes de las reformas que ha sufrido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 52, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1986, se integraban con 17 Diputados, pero por el incremento de los legisladores en la Cámara de Diputados se incrementó a 30 los miembros de las Comisiones, quienes duran en el ejercicio de sus funciones los tres años que comprende la Legislatura.

En estas Comisiones se encuentran representados todos los Grupos Parlamentarios que conforman la Legislatura, su competencia está

determinada de acuerdo con su denominación y en correspondencia a las respectivas áreas de la Administración Pública Federal. En algunos casos estas Comisiones han sido creadas en función de la importancia que la Cámara de Diputados considera, de acuerdo a ciertos asuntos de la Administración Pública Federal o de la actividad económica.

El número de Comisiones podrá aumentar o disminuir, e incluso ser subdividas en los ramos correspondientes, según lo crea conveniente la Cámara de Diputados o lo exija el despacho de los negocios. También se podrán nombrar las Comisiones especiales que la Cámara crea convenientes, cuando así lo exija la urgencia y la calidad de los negocios.

De entre las Comisiones que integran la Cámara de Diputados se encuentran la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, que son las únicas que tienen legalmente funciones específicas para la revisión de la Cuenta Pública.

Una vez recibida la Cuenta Pública por la Cámara de Diputados, con base en las facultades de referencia, principian los trabajos legislativos hacia el interior de la misma, en los que participan principalmente como se ha dicho son las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

A la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública le corresponde conocer de los asuntos relacionados con el Presupuesto y de la Cuenta Pública, razón por la que a ella son turnados tanto el proyecto y las

iniciativas presupuestales, como la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Asimismo a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda también se le remite la Cuenta Pública para que, por su conducto, se envíe para su revisión técnica a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por tanto a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública corresponde, una vez que ha distribuido la Cuenta Pública con las Comisiones relacionadas con algún ramo de la misma, elaborar con base en las opiniones de las Comisiones involucradas en su revisión, los resultados de las reuniones que se realicen con motivo de su análisis y en el Informe Previo que al efecto rinde la Contaduría Mayor de Hacienda por conducto de la Comisión de Vigilancia a la Cámara de Diputados, el Dictamen de la Cuenta Pública será sometido a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados para su discusión y, en su caso, aprobación.

V.2.2. *Del trabajo del Pleno.*

El proceso de revisión de la Cuenta Pública por órgano externo, representa una de las más importantes y complejas actividades del quehacer legislativo, a cargo principalmente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, quien una vez que elabora y aprueba internamente el Dictamen de la Cuenta Pública, lo presenta a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados a finales de noviembre o en los primeros diez días de diciembre del mismo año.

Llegada la hora de la discusión plenaria del Dictamen se procede, en términos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a realizar su primera lectura con el propósito de que sea conocido por la totalidad de los Diputados. En la práctica esta lectura es dispensada, en virtud de que el Dictamen se distribuye en forma impresa a todos los representantes populares, a efecto de economizar el procedimiento que marca el numeral 94 del Reglamento en mención y de que con toda oportunidad los Diputados cuenten con un ejemplar del documento a deliberar, a fin de que realicen el análisis y estudio pertinentes. Posteriormente tiene lugar la segunda lectura, que generalmente también se dispensa, procediendo de inmediato a su discusión o debate que se efectúa primero en lo general y después en lo particular.

La discusión en lo general versa sobre el contenido integral del Dictamen sin entrar en particularidades. Los Diputados usarán la Tribuna alternativamente, primero en contra y luego en pro.

Terminada esta discusión se somete a votación en lo general para su aprobación o rechazo. Si la votación es aprobatoria se procede a iniciar la votación en lo particular, caso contrario el Dictamen deberá regresarse a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, para subsanar las deficiencias señaladas y repetir el procedimiento, supuesto que desde luego en la práctica no se ha dado.

Durante la discusión en lo particular se abordan desde la tribuna los temas específicos del Dictamen que los Diputados consideran de mayor

interés, relacionados con la gestión pública, así como los artículos del proyecto de Decreto que se presenta en el propio dictamen que resulten impugnados. Los artículos no impugnados se someten de inmediato a votación.

Aprobado en lo general y en lo particular el Dictamen, se envía al Ejecutivo Federal el Decreto correspondiente para que ordene su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

V.3. Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados que también se conoce como Inspectoría de la Contaduría Mayor de Hacienda, que encuentra su fundamento en la fracción II del artículo 74 constitucional, numeral que alude a una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados como es la de vigilar, por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, en relación con el Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que establece amplias atribuciones en esta materia.

De entre las facultades de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor Hacienda, destacan entre otras, las siguientes:

- *"Recibir la Cuenta Pública del Gobierno Federal;"*

- *"Turnar la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor de Hacienda, para su revisión;"*

- *"Ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando lo estime conveniente, para los efectos de su Ley Orgánica, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública;"*

- *"Presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, el informe previo que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda;"*

- *"Presentar a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de septiembre de cada año, el informe que le rinda la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública recibida el año anterior;"*

- *“Ser el conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda, y”*

- *“Dictar las medidas que estime necesarias para que la Contaduría Mayor de Hacienda cumpla las funciones que le corresponden en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de esta ley, de su reglamento o de cualquier disposición que dicte la Cámara de Diputados.”*

La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, celebra reuniones de trabajo con la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, con el objeto de atender los requerimientos de información y propuestas específicas de fiscalización de la gestión pública que los Diputados integrantes de las Comisiones y Grupos de Trabajo Pluripartidista consideren pertinentes.

V.3.1. Contaduría Mayor de Hacienda.

Para que la Cámara de Diputados cumpla con lo dispuesto en la fracción IV, del Artículo 74, constitucional, cuenta con una dependencia denominada Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la misma,

quien está bajo el control de la Comisión de Vigilancia antes mencionada y tiene a su cargo la revisión técnica y glosa de la Cuenta Pública Anual de la Federación.

Este órgano técnico al recibir la Cuenta Pública procede a realizar los trabajos de revisión, que de conformidad con su Ley Orgánica le corresponden, en dos importantes fases: la primera abarca desde que es recibida la Cuenta Pública en el mes de junio y termina hasta que envía a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados su Informe Previo, dentro de los primeros diez días del mes de noviembre siguiente al de su recepción; y la segunda que inicia después de entregar el Informe de referencia y concluye hasta el diez de septiembre del año siguiente, con la entrega de un segundo documento denominado Informe de Resultados.

Cabe mencionar que la revisión técnica de la Cuenta Pública que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda es una sola e indivisible, lo que ocurre es que se divide en dos etapas de las que resultan los Informes Previo y de Resultados que se rinden en diferentes momentos a la Cámara de Diputados.

La Contaduría Mayor de Hacienda, al revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, establece las normas, procedimientos, métodos y sistemas de auditoría y promueve los manuales para su aplicación interna. Al llevar a cabo la revisión de la Cuenta Pública, ejerce funciones de contraloría y con tal motivo tiene en términos de lo establecido de su Ley Orgánica las siguientes atribuciones:

1. "Verificar si las entidades a que se refiere del artículo 2o. de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública:"

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

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

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

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

2. ***"Elaborar y rendir:"***

a).- "A la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los 10 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. Este informe contendrá enunciativamente, comentarios generales sobre:"

- "Si la Cuenta Pública esta presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;"

- "Los resultados de la gestión financiera;"

- "La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como los Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;"

- *"El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;"*
- *"El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares; y"*
- *"El análisis de las desviaciones presupuestales."*

b).- "A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, el 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. Este informe contendrá, además, el señalamiento de las irregularidades que haya advertido en la realización de las actividades mencionadas en este artículo."

3. *"Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a*

las instituciones privadas, o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de sus destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado."

"En el caso de los Municipios la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del gobierno de la entidad federativa correspondiente."

4. *"Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos que ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además, eficientemente."*

5. *"Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades, se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones."*

6. *"Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes."*

7. *"Establecer coordinación en los términos de esta ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de*

auditoría gubernamentales, y de archivo contable de los libros documentos justificados y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos. "

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

9. "Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, "

La revisión técnica que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda sobre la Cuenta Pública, debe considerar las siguientes circunstancias:

- **Precisar el ingreso y el gasto público del ejercicio que corresponda;**
- **Determinar el resultado de la gestión financiera;**
- **Verificar si el ingreso deriva de la aplicación de las Leyes de Ingresos y de las Leyes Fiscales especiales y reglamentos que rigen en la materia;**
- **Comprobar si el gasto público se ajustó al Presupuesto de Egresos de la Federación y si se han cumplido los programas aprobados.**

Dicha revisión no solo comprenderá las partidas de ingresos y egresos, sino que se extenderá a una revisión legal, económica y contable del

ingreso y del gasto público. Asimismo debe verificar la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas.

En caso de que en la revisión que realice la Contaduría Mayor de Hacienda sobre la Cuenta Pública, aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, o en los ingresos percibidos podrá, de conformidad con sus atribuciones, determinar las responsabilidades procedentes y promover el fincamiento correspondiente ante las autoridades competentes.

La Contaduría Mayor de Hacienda durante el proceso de revisión de la Cuenta Pública, esta obligada en verificar si las operaciones que efectuaron las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, son correctas y si los estados financieros se presentaron en tiempo oportuno, en forma veraz y en términos accesibles de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables, al Sector Gubernamental.

Otra facultad de este órgano técnico de la Cámara de Diputados consiste en determinar si las entidades auditadas cumplieron con la recaudación de los ingresos y con la aplicación de sus presupuestos, en términos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, y demás leyes fiscales y reglamentos que rigen en la materia. Finalmente debe revisar si las Entidades alcanzaron con eficacia los objetivos y metas fijados

en los programas y subprogramas, en relación con los recursos humanos, materiales y financieros aplicados conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación.

La revisión técnica de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda se lleva a cabo en un plazo de 15 meses, contados a partir del momento en que es recibida en el mes de junio por la Comisión de Vigilancia y vence el 10 de septiembre del año siguiente al de su recepción, con la entrega del Informe de Resultados a la Cámara de Diputados, a través de dicha Comisión.

En caso de que la Contaduría Mayor de Hacienda no termine con la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y no entregue el Informe de Resultados en el plazo señalado, lo hará del conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, y solicitará una prórroga para concluir la revisión, expresando las razones que funden o motiven su petición. En ningún caso la prórroga excederá de tres meses.

A efecto de que la Contaduría Mayor de Hacienda, lleve a cabo las funciones que le corresponden, cuenta en su estructura administrativa con un Subcontralor Mayor y nueve Direcciones Generales, y demás unidades administrativas, a cuyo frente esta el Contador Mayor, designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia.

Por la importancia de los trabajos que realizan las diversas áreas de la Contaduría Mayor de Hacienda, relacionados con la revisión técnica de

la Cuenta Pública, deben destacarse las siguientes: Dirección General de Análisis e Investigación Económica, Direcciones Generales de Auditoría de Ingresos y Egresos del Sector Central, Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal, Dirección General de Auditoría de Obra Pública, Dirección General de Evaluación de Programas y Dirección General Jurídica, áreas a las que de manera general se hará referencia a las atribuciones que en materia de revisión de la Cuenta Pública les corresponde.

A la Dirección General de Análisis e Investigación Económica corresponde, entre otras atribuciones, analizar la información económica, financiera y presupuestal que se presenta en la Cuenta Pública; esta Dirección realiza el análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley de Ingresos de la Federación, con la finalidad de producir documentos que sirvan de insumo para elaborar los Informes Previo y de Resultados.

La Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector al Central practica auditorías e inspecciones a las diversas dependencias de la Administración Pública Federal sujetos a revisión, con el propósito de comprobar que la recaudación de los ingresos y el movimiento de fondos de la Federación se hayan realizado de acuerdo con las leyes aplicables en la materia, emitiendo cuando así proceda, dictámenes, opiniones e informes que se deriven de las visitas, inspecciones y auditorías que practique.

También analiza las diferencias que se detecten en las dependencias y entidades revisadas, y que propicien la evasión fiscal, así

como los problemas que impiden el funcionamiento adecuado del sistema tributario.

Las Direcciones Generales de Auditorías de Egresos al Sector Central y al Sector Paraestatal, desarrollan prácticamente las mismas atribuciones, con la aclaración que mientras la primera de ellas practica auditorías y visitas a las dependencias y entidades del Gobierno Federal a fin de verificar que en la aplicación de los egresos se hayan ajustado a lo establecido en las leyes de la materia, la segunda enfoca sus actividades con las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Ambas Direcciones pueden solicitar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, a los Poderes de la Unión y a los particulares con quien hubieren celebrado operaciones, la información y documentación que consideren necesarias para realizar las labores de revisión que les corresponden.

Las atribuciones de la Dirección General de Auditoría de Obra Pública, están encaminadas a comprobar que la planeación, adjudicación, ejecución y otras inversiones físicas a cargo de la dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, se hayan ajustado a la legislación y a la normatividad aplicables, que las erogaciones correspondientes hayan estado debidamente comprobadas y justificadas, y que los trabajos se hayan efectuado con eficacia, eficiencia y economía, además de las atribuciones señaladas en la Dirección General de Ingresos del Sector Central.

En cuanto a las funciones le corresponde a la Dirección General de Evaluación de Programas, destacan las de revisión, análisis y evaluación de la información programática incluida en la Cuenta Pública, utilizando para ello toda la información relacionada con la materia.

Todas estas Direcciones tienen la obligación de presentar cuando resulte necesario, a la Dirección General Jurídica la documentación necesaria para que ejercite las acciones legales que procedan como resultado de las irregularidades que detecten en las visitas, inspecciones y auditorías que practiquen. Asimismo deberán informar a la referida Dirección, las irregularidades en que hayan incurrido las dependencias y entidades informantes que puedan constituir delitos y coadyuvar con la Dirección General Jurídica en la obtención de lo elementos indispensables para formular las denuncias respectivas.

Por último, la Dirección General Jurídica, tiene bajo su responsabilidad presentar a la Cámara de Diputados por acuerdo del Contador Mayor de Hacienda, las denuncias que procedan por hechos que pudieran dar lugar al inicio de juicios políticos.

Esta Dirección elabora los documentos que resulten necesarios para dar por terminada la acción de la Contaduría Mayor de Hacienda respecto a las irregularidades que se hayan detectado en el curso de sus revisiones, específicamente en relación con los pliegos de observaciones formulados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.

Asesora e interviene en el levantamiento de las actas que procedan como resultado de las visitas, inspecciones y auditorías que practiquen las diversas áreas administrativas que integran la Contaduría Mayor de Hacienda.

En representación de la Contaduría Mayor de Hacienda promueve ante las autoridades competentes, las acciones relacionadas con la imposición de sanciones administrativas y el ejercicio de la facultad de comprobación fiscal.

Sanciona jurídicamente los oficios de recomendaciones, de señalamientos y los demás documentos relacionados con los aspectos legales que elaboren las distintas unidades administrativas de la Contaduría Mayor de Hacienda.

También practica auditorías, visitas e inspecciones sobre aspectos jurídicos a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, conforme a los programas que autorice el Contador Mayor de Hacienda.

Ejercita además las acciones legales que procedan como resultado de las irregularidades que detecte en sus visitas, inspecciones y, elabora las recomendaciones que deban formularse a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y por último da seguimiento a dichas recomendaciones.

Por tanto los diversos trabajos de revisión técnica sobre la Cuenta Pública que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda a lo largo de 15 meses, se desarrollarán bajo una estrecha coordinación de actividades hacia su interior con las diversas áreas de su seno y al exterior con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal sujetas a revisión.

Además de los trabajos desarrollados por las áreas administrativas enunciadas, la Contaduría Mayor de Hacienda mantiene estrecha relación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad, comprobatorios del ingreso y del gasto público.

Si por efectos de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se determinan responsabilidades, la Contaduría Mayor de Hacienda promoverá ante las autoridades competentes el ejercicio de las acciones que correspondan. En consecuencia las personas físicas o morales que intencionalmente, o por imprudencia causen daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal se harán acreedores a sanciones administrativas, civiles o penales.

Las responsabilidades que conforme a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda se finquen tienen por objeto cubrir a la Hacienda Pública Federal, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero.

Las responsabilidades que se constituyan a cargo de los empleados o funcionarios de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada o de la Contaduría Mayor de Hacienda, no exime a las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, ni a sus funcionarios ni empleados, así como a las empresas privadas o a los particulares, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aún cuando las responsabilidades se hubiere hecho total o parcialmente.

Las responsabilidades de carácter civil o administrativo que resulten de actos u omisiones prescriben en cinco años. En cuanto a las de carácter penal prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables.

Por otra parte este órgano técnico de la Cámara de Diputados también debe coordinarse con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, antes SECOGEF con respecto a las normas de auditoría gubernamental, con el propósito de determinar de común acuerdo los documentos justificativos y comprobatorios de la Cuenta Pública.

V.3.1.1. *Informe Previo.*

El Informe Previo es el documento que resulta de la primera fase de la revisión técnica a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda, de conformidad con lo establecido en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento al

artículo 3o., fracción II inciso a)., de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, dicho documento debe incluir comentarios generales sobre:

- a). Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicable al sector gubernamental;
- b). Los resultados de la gestión financiera;
- c). La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en la Ley de Ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos en la materia, así como en el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- d). El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;
- e). El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para la operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares, y
- f). El análisis de las desviaciones presupuestales.

Es importante mencionar que para los efectos de este trabajo, nos hemos ocupado del estudio de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal de 1992, por lo que describiremos en términos generales el

contenido tanto del Informe Previo como del Informe de Resultados, relativos a la Cuenta Pública de ese ejercicio fiscal.

El Informe Previo que rindió la Contaduría Mayor de Hacienda a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia, sobre la revisión de la Cuenta Pública de 1992, se integró en un tomo de resultados generales, que constituye el informe propiamente y dos tomos anexos. El primer tomo es un informe ejecutivo que contiene comentarios generales sobre la gestión financiera y los tomos anexos comprenden los aspectos analizados a detalle, las revisiones específicas y los datos requeridos para profundizar en el contenido de la Cuenta Pública, incluyendo el seguimiento de las recomendaciones formuladas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, tanto por la Cámara de Diputados como por su órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda.

El Informe Previo es considerado como el eslabón inicial de la revisión técnica de la Cuenta Pública, su contenido deriva de un análisis preliminar de las tareas que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda. A partir de este documento el órgano técnico de la Cámara de Diputados inicia la programación de auditorías y revisiones especiales debiendo ejercer las funciones de contraloría que consigna el artículo 3o. de su Ley Orgánica.

En cuanto a la presentación y estructura del Informe Previo la Contaduría Mayor de Hacienda, ha introducido particularmente cambios sustanciales y, a la vez, en las tareas de evaluación y análisis ha plasmado un

mayor rigor técnico, tanto en su amplitud, como en la profundidad de sus revisiones para adecuar la revisión de la gestión pública a los requerimientos de modernización del país y a las solicitudes de los propios legisladores.

De esta manera el Informe Previo sobre la revisión de la Cuenta Pública de 1992, se caracteriza particularmente por una mayor cobertura y profundidad en el análisis y evaluación efectuados por el órgano técnico de la Cámara de Diputados, sobre tópicos específicos que fueron planteados por diversas comisiones legislativas, por conducto de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.

En virtud de que no es propósito fundamental de este trabajo realizar un análisis a detalle sobre el contenido y estructura del Informe Previo, además de que traería como consecuencia desviar la atención del lector sobre el objetivo central de estudio, solamente nos referiremos grosso modo al tomo de resultados generales que integra el Informe Previo, a fin de tener una referencia sobre su contenido, así como de las actividades que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda para su integración.

Así, el tomo de resultados generales del Informe Previo de la Cuenta Pública de 1992, quedó integrado con once Capítulos como sigue:

El primer Capítulo lo destina a la presentación del documento, en el se hace referencia a los fundamentos legales por los que la Contaduría Mayor de Hacienda procede a la revisión preliminar de la Cuenta Pública,

hace una referencia general sobre los aspecto de la revisión, así como del contenido de ese tomo como de los tomos anexos del Informe Previo.

El segundo Capítulo lo refiere a la Metodología y Alcance de la Revisión, el Informe Previo trata los aspectos conceptuales y características de las metodologías utilizadas por el órgano técnico de la Cámara de Diputados en la revisión y análisis de la Cuenta Pública de 1992. Dada la magnitud y complejidad del Sector Público la Contaduría Mayor de Hacienda, para la realización del Informe Previo utiliza como parte de su metodología diversos tipos de cuestionarios aplicables a dependencias y entidades del Gobierno Federal, que le permiten obtener una visión general a efecto de saber si se observaron las disposiciones legales aplicables en materia de ingresos y presupuesto de egresos, así como del gasto público ejercido.

La Contaduría Mayor de Hacienda inicia sus actividades a partir de la identificación del marco jurídico aplicable, integrando los cuestionarios que le permitió evaluar la razonabilidad y legitimidad en el que el Sector Público realizó sus funciones.

Con respecto al apartado referente al Apego a los Preceptos Legales, el Informe alude a las tareas realizadas por la Contaduría Mayor de Hacienda para comprobar si las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, se ajustaron en su actuación a lo establecido en las diversas disposiciones legales aplicables en

materia presupuestal y hace un análisis por cada uno de los ordenamientos, señalando en algunos casos las observaciones correspondientes.

Por lo que se refiere a la Observancia de los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental, el Informe evalúa si la Cuenta de la Hacienda Pública Federal estuvo presentada conforme a los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental, para tal efecto la Contaduría Mayor de Hacienda realizó su revisión preliminar en dos apartados:

- En el primero la metodología utilizada consistió en un cuidadoso análisis técnico de los manuales del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental (SICG), en los que se plasman las normas de registro para las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada. En lo referente a las entidades del Sector Paraestatal de la Administración Pública Federal, se evaluó el catálogo de cuentas, la guía contabilizadora y los demás instrumentos del sistema contable.

- En el segundo se revisó la operación de los sistemas y los cuestionarios que se enviaron a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, en los que solicitó información sobre la aplicación de los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental, además el órgano técnico de la Cámara de Diputados verificó las respuestas de las auditorías practicadas en el ejercicio anterior y en el caso de las entidades paraestatales, se consideraron los dictámenes emitidos por los auditores externos.

En cuanto al Análisis de los Aspectos Económicos, que es uno de los Capítulos esenciales de la revisión técnica, el Informe presenta el comportamiento macroeconómico en el año a estudio, considerando la evolución de las principales variables económicas, tanto internas como externas y el impacto que estas tuvieron sobre las finanzas públicas, a fin de ponderar su influencia sobre los resultados obtenidos y los efectos sobre las variaciones respecto a las metas anuales y si se apegó a los lineamientos, acciones y metas propuestas en los Criterios Generales de Política Económica, en la Ley General de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Contiene además un análisis del contexto internacional que enfrentó la economía nacional sobre la evolución de la actividad económica de los principales países con los cuales México comercia, las tasas de interés internacionales, el comportamiento del comercio mundial y la evolución de los precios de las principales materias primas de exportación. También se evalúan el comportamiento de los sectores productivos, financieros, evolución de los precios domésticos, así como de los aspectos globales de los resultados obtenidos en las finanzas públicas.

Sobre el Capítulo relativo al Proceso de Modernización de la Gestión Pública, el análisis se realizó sobre el comportamiento de los siguientes cuatro grandes agregados: la renegociación de la deuda externa, la desincorporación de empresas paraestatales, las reformas estructurales económicas y el Programa Nacional de Solidaridad, y se describen además las

políticas y el análisis de los resultados globales de dichas vertientes de la Administración Pública Federal.

En cuanto al Análisis de Resultados Financieros Presupuestarios, contiene un análisis de los resultados financieros del sector público presupuestario, relacionados con las políticas de ingreso, gasto y deuda pública con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Con respecto al Capítulo Orientación Sectorial del Gasto, el Informe contiene comentarios sobre el gasto programable sectorial realizado durante el ejercicio fiscal de 1992, de conformidad con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Hace una amplia explicación sobre el destino del gasto programable por sector, particularmente destaca que durante el ejercicio fiscal de 1992 el mayor gasto se destinó al Sector Desarrollo Social que incluye educación, salud, laboral, PRONASOL, desarrollo urbano, agua potable, ecología y abasto; en ese orden le siguen en menor aplicación los Sectores Energético, Administración, Defensa y Justicia, Comunicaciones y Transportes.

En relación al Capítulo denominado Principales Resultados Sectoriales y Evaluación Programática, el análisis del Informe tiene lugar en dos vertientes; en cuanto al primero el estudio se centra sobre los principales resultados generales, aquí los comentarios vertidos se refieren a los objetivos, metas y líneas de acción establecidos en los Programas Operativos Anuales y

en el Presupuesto de Egresos de la Federación, alcanzados por todos los sectores, en especial aquellos que se orientaron a incrementar la producción y productividad del campo, garantizar el abasto de productos básicos, alcanzar la soberanía alimenticia y el uso eficiente y racional del agua.

La segunda vertiente lo refiere a la Evaluación Programática, en este apartado se presentan los resultados preliminares de la evaluación efectuada a diversos programas de los distinto sectores. El análisis que presenta el Informe en este Capítulo tiene como base el gasto programático, el cual incluye a nivel devengado los recursos de los programas, subprogramas y proyectos con asignaciones a dependencias del sector central; las transferencias y los recursos propios y de crédito de los órganos desconcentrados y de las entidades de control directo e indirecto; y las transferencias otorgadas a los sectores privado y social con cargo a los programas de las dependencias.

Por lo que toca al apartado sobre los Estados Financieros del Sector Paraestatal, el Informe presenta en este Capítulo los principales resultados de los dictámenes de la auditoría externa de los estados financieros y, en su caso, las salvedades que se refieren a excepciones de su apego a los Principios de Contabilidad generalmente aceptados. Asimismo contiene comentarios sobre los aspectos financieros que de la Contaduría Mayor de Hacienda considera relevantes.

En este análisis se consideran las variaciones significativas en los rubros del activo, pasivo y patrimonio o capital contable respecto al ejercicio

anterior. En cuanto al estado de resultados generales, contempla las variaciones de ingresos, costos y gastos así como causas que los originaron, presenta finalmente el análisis financiero de la gestión de las entidades durante ese ejercicio.

En cuanto al Capítulo de Consideraciones Generales, el Informe hace referencia a las conclusiones a las que ha llegado la Contaduría Mayor de Hacienda en términos generales por cada uno de los apartados a los que nos hemos referido, de las consideraciones más importantes realizadas por el órgano técnico de la Cámara de Diputados, destacan las relativas a los preceptos legales, principios de contabilidad y de estados financieros, aspectos económicos, de finanzas públicas, aspectos programáticos y los sistemas administrativos.

Finalmente, de este Informe se desprende que la Contaduría Mayor de Hacienda formuló 297 recomendaciones tendientes a promover medidas de carácter preventivo como correctivo.

V.3.1.2. *Informe de Resultados.*

El Informe de Resultados es el documento que cierra el ciclo de la revisión técnica que practica la Contaduría Mayor de Hacienda, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3o. fracción II, inciso b, de su Ley Orgánica, que establece la obligación de elaborar y rendir a la Cámara de Diputados el Informe de Resultados, también encuentra su fundamento en los artículos 3o.

y 4o. del Decreto referente a la revisión de la Cuenta Pública Federal de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de diciembre de 1993, en los que se instruye a la Contaduría Mayor de Hacienda para que practique las auditorías y realice las acciones legales que permitan esclarecer las posibles irregularidades habidas en el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación y en el cumplimiento de la Ley de Ingresos para el ejercicio de 1992, y en su caso, fincar las responsabilidades correspondientes en los términos de la legislación aplicable y proceder a la imposición de las sanciones administrativas, civiles o penales, conforme a derecho. Asimismo para que en el término de Ley, rinda el Informe de Resultados correspondiente por conducto de la Comisión de Vigilancia.

El Informe de Resultados se caracteriza por una mayor cobertura y profundización del análisis, evaluación y de las auditorías y revisiones específicas, que realiza el órgano técnico de la Cámara de Diputados a lo largo de 15 meses.

El primer paso que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda es el de planeación del Informe de Resultados, en el que se determinan los objetivos de las auditorías que se practicarán conforme a cinco criterios generales, integrados a su vez con diversos indicadores, como sigue:

- Las consideraciones generales y evaluaciones preliminares obtenidas en el Informe Previo. En este caso destaca la elaboración, los aspectos y temas derivados, tanto del análisis económico-financiero-presupuestal, como de la evaluación

programático-presupuestal y los indicios contables, financieros y legales detectados.

- **La importancia relativa de la acción institucional. En este criterio sobresalen las consideraciones sobre la trascendencia e importancia de los programas; recursos presupuestales asignados, la prioridad nacional; la importancia de las funciones sectoriales administrativas; y su papel en la sectorización a la que pertenece.**

- **Los antecedentes de revisión y desempeño. Este criterio comprende la gestión y desempeño previos de las unidades administrativas de las dependencias y entidades auditadas.**

- **Evaluación Financiera. Este criterio es producto de la revisión efectuada a los estados analíticos de ingresos y de egresos del sector público y de la consiguiente determinación de las diferencias entre lo previsto y lo alcanzado.**

- **Interés Camaral. Se refiere al conjunto de elementos que derivan del interés mostrado en las sesiones de la Cámara de Diputados sobre temas diversos durante el ejercicio presupuestal correspondiente a la Cuenta Pública que se revisa; a lo expresado en las exposiciones de motivos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como en las normas y mandatos específicos que en ellos se incluyan; y a la atención a**

las recomendaciones contenidas en el Decreto sobre la revisión de la Cuenta Pública Federal.

Como producto de la etapa de planeación la Contaduría Mayor de Hacienda obtiene los marcos conceptuales y metodológicos y un programa detallado que incluye los objetivos generales y particulares, etapas, recursos necesarios, medios y procedimientos, que se requieren para la elaboración del Informe de Resultados.

Con el objeto de garantizar el más alto nivel de calidad y rigor técnico durante la ejecución de la revisión, analiza la información financiera, presupuestal y programática, los sistemas de registro y de control, y la documentación soporte de las operaciones efectuadas.

De esta forma los trabajos de auditorías que realizó la Contaduría Mayor de Hacienda en relación al Informe de Resultados sobre la Cuenta Pública de 1992, consistieron en 500 revisiones practicadas en 17 dependencias del Poder Ejecutivo Federal y del Departamento del Distrito Federal D.D.F, así como en 36 entidades de del Sector Público Federal y 4 del D.D.F.

Como producto de las revisiones realizadas este órgano técnico presenta el Informe de Resultados con un tomo de Resultados Generales y dos tomos Anexos, el primero de ellos esta integrado de siete capítulos que incluyen la información compendiada sobre el estado y situación de la gestión pública en el ejercicio presupuestal; de su apego a los programas autorizados;

del cumplimiento institucional; y de la sujeción de las leyes y normas aplicables.

La Contaduría Mayor de Hacienda entregó, además en cuadro resumen que muestra las diversas acciones realizadas, pliegos de responsabilidades y oficios de señalamiento.

Finalmente la Contaduría Mayor de Hacienda entrega, en los primeros diez días del mes de septiembre del año siguiente al de recepción de la Cuenta Pública, a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia el Informe de Resultados, que sigue la misma metodología, contenido y presentación que el Informe Previo, con la aclaración de que este documento contendrá el resultado de la revisión final, por lo que la información contenida es definitiva.

V.4. Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.

El tercer día del primer período ordinario de sesiones la Cámara de Diputados nombrará en escrutinio secreto y por mayoría de votos a las diversas Comisiones que la integrarán, que se compondrán con 30 legisladores y durarán los tres años de la legislatura. De entre estas Comisiones destaca la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, que como se ha dicho, tiene entre sus obligaciones elaborar el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos del año siguiente y la Cuenta Pública del

año anterior, así como de presentar los dictámenes de dichos documentos, al Pleno de la Cámara de Diputados, para su discusión y aprobación en su caso.

V.4.1. *Análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal de 1992.*

Paralelo a la revisión técnica que efectúa la Contaduría Mayor de Hacienda para elaborar el Informe Previo, la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública procede a integrar al interior de la misma, los grupos de trabajo pluripartidista, que serán los encargados del análisis sectorial de la Cuenta Pública.

Durante los meses de julio y agosto esta Comisión Dictaminadora celebra una reunión de carácter informativo con los representantes de las Fracciones Parlamentarias sobre el programa de reuniones con funcionarios del Ejecutivo Federal sobre el análisis de la Cuenta Pública. En dicha reunión se solicita a las Fracciones Parlamentarias sus comentarios, observaciones y preguntas sobre la misma, a la vez que se da a conocer el calendario de las reuniones programadas con los funcionarios del Ejecutivo Federal para el análisis respectivo.

Por otro lado se informa de una reunión programada con los funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda con el objeto de que los legisladores abocados al examen de la Cuenta Pública, hagan saber sus observaciones sobre la misma, para que se incorporen al Informe Previo, que

como hemos dicho para ese momento se elabora paralelamente a los trabajos que esta Comisión realiza. Cabe mencionar que en el año de 1992, por segunda ocasión se llevó a cabo este procedimiento plasmándose en el Informe Previo la observaciones realizadas por los legisladores, situación que ahora obliga a la Contaduría Mayor de Hacienda a rendir un informe por separado a la Cámara de Diputados, dando cuenta específica de los planteamientos efectuados por los legisladores.

Entre los meses de agosto y octubre se procede a la celebración de reuniones programadas de trabajo con funcionarios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal programadas. De este modo y por lo que respecta al a Cuenta Pública de 1992, la Comisión de Programación llevó a cabo diversas reuniones a las que asistieron 23 Subsecretarios, 10 Oficiales Mayores y Directores Generales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal convocadas.

Durante los meses de noviembre la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, en reunión de comisiones unidas entrega a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y a las Fracciones Parlamentarias el Informe Previo de la Cuenta Pública, a efecto de que emitan sus comentarios y sean entregados a la Comisión de Programación, ya que formarán parte del anteproyecto de Dictamen de la Cuenta Pública.

Los resultados de las reuniones de trabajo realizadas en la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, son el insumo

primordial para la elaboración del Dictamen de la Cuenta Pública, en tanto que sirven para exponer dudas, interrogantes, y planteamientos por parte de los Diputados y para obtener la información ampliada de parte de los funcionarios públicos sobre aspectos relevantes de la Cuenta Pública.

Una vez que se recoge el resultado de las reuniones realizadas con funcionarios de la dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las Fracciones Parlamentarias, la Comisión de Programación, elabora el Anteproyecto de Dictamen que, como hemos dicho, deberá contener el Proyecto de Decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, mismo que remite a la consideración de las Fracciones Parlamentarias a efecto de que aporten sus comentarios y observaciones.

Posteriormente se integra el Dictamen con Proyecto el Decreto que se pone de nueva cuenta a la consideración de los miembros de la Comisión de Programación, para sus observaciones finales y su discusión y, en su caso, aprobación, con el propósito de que pase a su discusión final al Pleno de la Cámara de Diputados. Aprobado el proyecto de Dictamen los Diputados integrantes de la Comisión, pueden o no suscribir el documento e inclusive emitir su voto particular o hasta presentar un Dictamen distinto suscrito por una Fracción Parlamentaria.

El Dictamen de la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal de 1992, aprobado por la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, contiene una exposición clara del proceso de revisión y

análisis de la Cuenta Pública, así como de los trabajos que esta Comisión realizó, las razones por las que se aprueba el Dictamen, y las proposiciones concretas que se sujetarán a discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados.

Para la elaboración del Dictamen correspondiente a la Cuenta Pública de 1992, la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, celebró 9 reuniones previas a la presentación del proyecto de Dictamen correspondiente, que comprendieron más de 44 horas de trabajo, con el propósito de ampliar la información y aclarar dudas relacionadas con la gestión financiera, el ajuste a los criterios presupuestales y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los principales programas, a los que asistieron servidores públicos de la Administración Pública Federal y Diputados integrantes de 14 Comisiones de la Cámara de Diputados y de los 9 Grupos de Trabajo Pluripartidistas.

La Comisión Dictaminadora, en coordinación con la Comisión de Vigilancia también realizó una sesión de análisis, en la que la Contaduría Mayor de Hacienda atendió los requerimientos de información adicional y propuestas específicas de revisión de los Diputados de la Comisión y de los Grupos de Trabajo Pluripartidista para incorporarlas al Informe Previo.

Así, con base en el Informe Previo, en las observaciones emitidas por las Comisiones y Grupos de Trabajo Pluripartidista, se elaboró el Dictamen respectivo en el que se asentaron algunas observaciones en los siguientes rubros; Observaciones del Marco Jurídico; Cumplimiento de los Principios Generales de Contabilidad Gubernamental; Análisis de los

Resultados Económicos; Evaluación de los Resultados Presupuestarios del Sector Público; Evaluación Sectorial de Gasto y Análisis del Programa Nacional de Solidaridad, finalmente contiene el Proyecto de Decreto relativo a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 1992.

V.5. Análisis y discusión del Dictamen de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal de 1992, en el Pleno de la Cámara de Diputados.

Aprobado el Dictamen de la Cuenta Pública en el seno de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, se presentó para las lecturas respectivas y para su discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados con fecha 1º de diciembre de 1993, que por regla general se dispensan las lecturas mencionadas, ya que por economía procedimental se distribuye previamente a todos los legisladores.

De este modo la revisión de la Cuenta Pública da origen a uno los más enconados e importantes debates en la Cámara de Diputados, en la que participan con interés todos los representantes populares, de los partidos políticos acreditados en la Cámara, dando un rango peculiar a este momento de la actividad legislativa que es la ocasión más oportuna para expresar, en la tribuna más alta del país, la coincidencia o la disidencia con la política gubernamental en su conjunto.

Normalmente antes de iniciar el debate sobre el Dictamen se solicita a los miembros de la Comisión Dictaminadora lean los fundamentos del mismo.

Posteriormente se abre la discusión en lo general y en lo particular y se procede a dar lectura a la lista de los Diputados inscritos de las diversas Fracciones Parlamentarias para hacer uso de la Tribuna legislativa.

Sobre la discusión en lo general se inscribieron 9 Diputados, de los cuales 7 correspondían a las Grupos o Fracciones Parlamentarias⁷⁷ siguientes: Partido de la Revolución Democrática PRD, Partido Acción Nacional PAN, Partido Popular Socialista PPS, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional PFCRN y dos al Partido Revolucionario Institucional PRI, los cinco primeros intervinieron en contra, dos para fijar posición y los últimos en pro del Dictamen. Cabe aclarar que los oradores que fijaron su posición también emitieron su voto en contra.

Por lo que respecta a la discusión en lo particular quedaron inscritos 10 oradores de los cuales 5 intervinieron en contra, dos para fijar posición y tres en pro del Dictamen, en uso de la Tribuna participaron los Diputados de las Fracciones Parlamentarias mencionadas en el párrafo anterior en el orden en el que ha quedado expresado.

⁷⁷ Debe hacerse mención que aún cuando en nuestro Estado Mexicano no figura el régimen parlamentario, materialmente en la práctica legislativa y formalmente la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 31 al 38 y 50, se hace referencia a los Grupos Parlamentarias los que son definidos como: *las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en la Cámara; su fundamento legal aparece establecido en el artículo 70 constitucional.* Asimismo esta legislación considera para la integración de los mismos que los legisladores *de la misma afiliación de partido podrán constituir un solo grupo parlamentario y será requisito esencial que lo integren cuando menos cinco diputados.*

Es importante señalar que durante esta sesión el mayor tiempo del debate se centró en los aspectos generales del Dictamen, toda vez que la discusión sobre los puntos en particular se incluyó en los aspectos generales, sin embargo al final de la deliberación se votó sobre los asuntos en general y en particular del mismo.

Los oradores inscritos en contra expusieron en forma general las razones y argumentos por los cuales no se debía aprobar el Dictamen y por las que se emitió su voto particular en contra manifestando entre otros razonamientos los siguientes:

- **Todos los gastos presupuestales del gobierno fueron modificados por el Ejecutivo Federal, sin fundamento alguno.**
- **Incompatibilidad de cifras y grandes desviaciones presupuestales.**
- **Incumplimiento de programas y subprogramas, de metas y objetivos, por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.**
- **Exceso en el gasto programable por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.**
- **Inobservancia a la normatividad en materia presupuestal, al ejercer el gasto público.**
- **Se impugnó además el Dictamen en tanto que se manifestaron las irregularidades antes descritas.**
- **También se criticó la falta de análisis y revisión de fondo de la Cuenta Pública, toda vez que en el Dictamen se destacan únicamente logros y**

no refleja de manera responsable y verdadera la situación financiera y económica del país.

- **También los argumentos de los legisladores que intervinieron en contra del Dictamen, coincidieron en que no debía aprobarse por que no es producto de una revisión total de la Cuenta Pública, tampoco no muestra los resultados de la gestión financiera; ni justifica a satisfacción si el gasto público se ajustó a los criterios señalados por el presupuesto; tampoco justifica que se haya dado cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas; del examen que realizó la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, no señala si aparecieron discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas; asimismo el Dictamen de la Comisión tampoco establece si existe o no exactitud o justificación de los gastos hechos, como lo establece la Constitución y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y no señala que se hayan determinado las responsabilidades de acuerdo con la Ley.**

Por cada orador que intervino en contra del Dictamen, hicieron uso de la palabra los Diputados miembros de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública en defensa del Dictamen, lo que generalmente da lugar a solicitar de nueva cuenta su intervención a efecto de aclarar hechos o alusiones personales.

Por lo que corresponde a los Diputados que hicieron uso de la Tribuna en pro del Dictamen, que por regla general son miembros de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, y del Partido

Revolucionario Institucional, fijaron su intervención en favor del Dictamen, exponiendo los argumentos por los cuales debe aprobarse, destacando los avances y logros obtenidos durante el ejercicio fiscal de 1992 por el Gobierno Federal, el cumplimiento de programas y metas, y sus diferencias entre lo planteado y lo presupuestado, así como de acciones en los términos contable y jurídicos. También se destaca la labor de la Comisión Dictaminadora en la revisión de la Cuenta Pública, por otro lado de manera fundamental centran cada una de las intervenciones para aclarar y rebatir las intervenciones de los Diputados que manifiestan su inconformidad y que piden el voto en contra del Dictamen.

Agotado el debate se procedió a la votación del Dictamen de referencia, aprobándose con 213 votos a favor y 80 en contra. Posteriormente se ordenó la publicación del Decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal en el Diario Oficial de la Federación.

V.6. Efectos Jurídicos de la Revisión.

La fracción IV del artículo 74 constitucional establece que la revisión de la Cuenta Pública que realiza la Cámara de Diputados y su órgano técnico, tiene como propósito fundamental, además de comprobar que dicha Cuenta fue entregada en tiempo, también para *“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." En consecuencia "si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias de las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley."

En efecto la sola entrega de la Cuenta Pública por el Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados en términos del numeral enunciado, no libera de responsabilidad alguna a los servidores públicos que utilizan recursos con cargo a los presupuestos de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, en virtud de que la revisión de la Cuenta Pública trae como consecuencia efectos jurídicos vinculatorios.

De la revisión de la Cuenta Pública se puede desprender como consecuencias, para quienes utilicen los recursos del erario federal, dos tipos de efectos jurídicos, como son: por un lado el de liberar a los servidores públicos de responsabilidades civiles, penales y administrativas, siempre y cuando los recursos públicos se hayan ejercido en los términos que establecen las disposiciones jurídicas aplicables y en los programas y partidas contenidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados.

Por otro lado se desprende el efecto jurídico de responsabilidad, este ocurre si se llegara a detectar desviación, exceso o indebida aplicación de las partidas presupuestales aprobadas, sin que exista la documentación por la

que se justifique o compruebe el gasto público por parte de los servidores públicos que ejercen los recursos del erario federal, por lo que en tales circunstancias se determinará la responsabilidad de carácter administrativa, civil o penal correspondiente por la Contaduría Mayor de Hacienda.

Asimismo hay que considerar que de la propia revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal resultan pliegos de observaciones que formula el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que deberán ser atendidas para su solventación por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, de las que también dan lugar al fincamiento de responsabilidad en caso de no ser atendidas, dicho de otro modo concluido el proceso de revisión de la Cuenta Pública, la Contaduría Mayor de Hacienda por disposición legal tiene la obligación de dar el seguimiento correspondiente a las diversas recomendaciones que se hayan emitido y que quedaron plasmadas en los Informes Previo y de Resultado, así como en el Dictamen elaborado por la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y en el Decreto relativo a la revisión de la Cuenta Pública aprobado en el Pleno de la Cámara de Diputados, recomendaciones que de no ser atendidas en el tiempo que establezcan los ordenamientos correspondientes y los documentos en mención, producen importantes efectos jurídicos para los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal a quienes estén dirigidas.

Con la aprobación del Decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública correspondiente al ejercicio de 1992, la Cámara de

Diputados formuló 28 recomendaciones para ser atendidas por diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, de las que se derivan efectos jurídicos vinculatorios. Cabe aclarar que los legisladores convencionalmente han utilizado el término “recomendación”, ya que en estricto sentido se trata de órdenes que da el órgano Legislativo al Ejecutivo Federal, a través de una de sus Cámaras, la de Diputados quien es la facultada en materia de revisión de la Cuenta Pública, para su atención, quizá se ha utilizado como una medida política para no vulnerar la figura presidencial a la que los legisladores le han otorgado un valor de supremacía, sin considerar que en el propio Congreso de la Unión es en donde reside la soberanía nacional y por tanto es el único órgano dotado de facultades no solo para exigir, sino también para, vigilar y ordenar que el Ejecutivo Federal cumpla con las obligaciones que marca la Constitución y el mandato popular.

Las recomendaciones que figuran en el Decreto de referencia, que los legisladores formularon con base en el proceso de revisión de la Cuenta Pública y en las investigaciones preliminares efectuadas por la Contaduría Mayor de Hacienda, entre otras, son las siguientes:

1). A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que no observaron en su totalidad los ordenamientos legales, se les recomienda:

- Elaborar e informar con la debida oportunidad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP y a la

Secretaría Contraloría General de la Federación SECOGEF (hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM), los manuales y políticas de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y cancelación de adeudos.

- Emitir sus manuales de organización general publicitarios en el Diario Oficial de la Federación.
- Sesionar los Organos de Gobierno de las entidades paraestatales con la debida periodicidad.
- Implementar mecanismos para vigilar la aplicación de recursos provenientes de financiamientos autorizados.
- Remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro del término legal su programa anual de obras públicas y sus respectivos presupuestos.
- Deben efectuarse revisiones específicas de apego a los preceptos normativos a las dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal.

2). Para avanzar en el cumplimiento y observancia de los principios básicos de Contabilidad Gubernamental, se recomienda:

- **Llevar a cabo las 58 Auditorías que derivan de las observaciones procedentes formuladas por los CC. Diputados para ser incorporadas al Programa de Trabajo del Informe de Resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1992.**

- **En el caso del sector central, debe continuar la depuración de ciertos rubros del estado de posiciones financieras y de algunas dependencias que no efectúan recursos físicos de activos inventariables.**

- **En el sector paraestatal, no debe omitirse el registro de pasivos contingentes.**

- **Continuar con los estudios que permitan la vinculación de los egresos con los avances físico-financieros de los programas.**

3. Con el propósito de que los procesos de programación-presupuestación sean más eficientes en el cumplimiento de las metas de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, se recomienda:

- **Evitar rezagos en la ejecución de obras y en la contratación de estudios de impacto ambiental.**

- Oportunidad en la autorización de créditos externos.

- Evitar cambios en las metas prioritarias durante el ejercicio.

Por otro lado en el artículo 5o. del Decreto en mención se establece que la Contaduría Mayor de Hacienda en cumplimiento al artículo 3o. de su Ley Orgánica, ejerza las funciones de contraloría con el objeto de detectar las irregularidades originadas por el incumplimiento de la normatividad vigente y, en su caso, promueva ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades a efecto de proceder a solicitar la imposición de las sanciones administrativas, civiles o penales, conforme a derecho. De sus acciones deberá informar a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia.

En su artículo 6o. la Cámara de Diputados ordena se remita el Decreto de referencia a la Contaduría Mayor de Hacienda, para los efectos legales a que hubiera lugar instruyéndole para que, dentro del término de Ley, rinda el Informe de Resultados.

Como podemos observar la revisión de la Cuenta Pública no libera al Ejecutivo Federal de las irregularidades o indebido uso de los recursos públicos que, en su caso, pudiera cometer, pues las recomendaciones que formula la Cámara de Diputados, obligan al Ejecutivo Federal a atenderlas. Asimismo la Contaduría Mayor de Hacienda por su parte deberá realizar una revisión técnica de fondo de la Cuenta Pública y en caso de que

se detecten incumplimiento a la normatividad finque las sanciones correspondientes. Finalmente deberá de elaborar y rendir el Informe de Resultados que es la fase final de la revisión de la Cuenta Pública.

Hasta en tanto el Ejecutivo Federal no atienda las recomendaciones formuladas por la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda no rinda el Informe de Resultados, los efectos jurídicos de la revisión plasmados en el Decreto de referencia siguen subsistiendo.

CONCLUSIONES.

1. La actividad financiera que realiza el Estado, encaminada a la obtención de los recursos económicos que se requieren para el cumplimiento de sus fines, no se ha dado en todas las épocas bajo esa connotación, a pesar de que los monarcas ya captaban recursos provenientes de los tributos que a su arbitrio imponían a sus súbditos, sin que tuvieran la obligación de destinarlos a la atención de las necesidades públicas y en tal virtud, una parte importante de los recursos obtenidos pasaban a formar parte del tesoro real, por el sentido patrimonialista con el que se manejaban.

2. El absoluto e ilimitado poder de los monarcas de cuyo ejercicio se derivaron innumerables abusos y arbitrariedades hacia los súbditos al imponer los tributos y efectuar los gastos libremente, y particularmente la inexistencia de la obligación de rendir cuentas y del correlativo derecho del pueblo para exigirlos, trajo como consecuencia enfrentamientos y largas luchas entre el soberano y los súbditos para arrebatarle, regular y controlar tan importantes funciones, de las que resultó un órgano de gobierno que asumiendo la titularidad de la soberanía los representara para ejercitarlas y de manera especial en cuanto a la rendición de cuentas y al control de la gestión pública.

En este sentido y bajo el principio de la división de poderes, la determinación de impuestos, la aprobación de los egresos y la obligación de

rendir cuentas dan razón de ser al Parlamento o Poder Legislativo, sin detrimento de la actividad legislativa que por definición le corresponde.

3. La instauración del Parlamento o Poder Legislativo en consecuencia apunta de origen a la práctica del control parlamentario de "la bolsa". En principio surge como una medida política para supeditar los actos del monarca a un órgano de representación del pueblo, con posterioridad el control se regula jurídicamente solo en materia de impuestos y de gasto público, como sucedió con la Constitución de Gran Bretaña en 1217 y es hasta el siglo XVIII cuando al incluirse la regulación jurídica de la obligación de rendir cuentas, se logra primero en Inglaterra y Francia el control total parlamentario de la actividad financiera, plasmándose en las leyes fundamentales de esos países, extendiéndose con posterioridad y paulatinamente a los demás Estados de corte democrático.

4. El control parlamentario o legislativo de la actividad financiera llega a México, en su concepción integral europea, con la Constitución Gaditana de 1812, posteriormente adoptado en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 y bajo esos términos ha prevalecido en los diversos textos constitucionales vigentes en las distintas etapas históricas de nuestro país, hasta la Constitución de 1917 que actualmente nos rige, salvo el caso del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano expedido por Maximiliano de Habsburgo el 10 de abril de 1865.

5. La obligación de rendir cuentas, en el caso particular del Estado Mexicano, corresponde al Ejecutivo Federal quien por disposición

constitucional debe formular y presentar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, a la Cámara de Diputados para que ésta realice su revisión.

6. La revisión de la Cuenta Pública, que como facultad exclusiva corresponde a la Cámara de Diputados, es relativamente reciente del ámbito de su competencia, ya que durante más de un siglo y medio perteneció al Congreso de la Unión.

7. La doctrina no ha enfocado sus esfuerzos a propósito de definir a la Cuenta Pública, quizá esto se debe a que los autores han pasado por alto la importancia que ésta tiene para la sociedad y la razón histórica que representa. Los estudiosos de la ciencia del derecho, al referirse a la Cuenta Pública, únicamente se han remitido al texto elaborado por el legislador plasmado en la fracción IV del artículo 74 constitucional y particularmente al que corresponde al artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

8. La práctica administrativa, en razón lógica de que el Ejecutivo Federal es quien tiene la obligación de formular y entregar la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, como consecuencia de sus actividades y ajenos al análisis o estudio jurídico-doctrinal, ha venido generando algunas definiciones de la Cuenta Pública, en las que ha sido considerada, en términos generales, como un simple documento o un informe de carácter contable.

En atención a la importancia que le corresponde la Cuenta Pública debe entenderse como el principal instrumento de control utilizado

por órgano externo para llevar a cabo el proceso de revisión de la gestión pública.

9. El supuesto jurídico-político de la Cuenta Pública descansa en la obligación constitucional que tienen los órganos de gobierno y en especial el Ejecutivo Federal, de informar al pueblo a través de la Cámara de Diputados sobre los recursos recaudados y, cuantitativa y cualitativamente, sobre el ejercicio presupuestal anual, a efecto de verificar cuanto se gastó, para qué, cómo y porqué se ejercieron los recursos públicos, esto es, dar a conocer a la representación nacional en cumplimiento a la disposición constitucional, el resultado de la gestión financiera expresado en el cumplimiento de los programas realizados por el Gobierno Federal y sus repercusiones en lo económico, político y social del país.

10. La Cuenta de la Hacienda Pública Federal tiene un contenido complejo y de gran importancia para la vida nacional y, por tanto, su significación no debe agotarse con la sola referencia a la gestión de intereses puramente económicos y contables, pues acorde con la realidad social también debe involucrar otros elementos que le dan su verdadera justificación, orientación y sentido, como es el caso de la gestión pública vinculada a los aspectos jurídico, político y social.

11. La naturaleza de la Cuenta Pública puede ser considerada en cuanto al proceso de su formulación como formalmente y materialmente administrativa y por lo que respecta al proceso de revisión formalmente legislativa y materialmente administrativa, en atención a los actos jurídicos

que involucran dichos procesos, que en apego a la fracción IV, del artículo 74 constitucional realizan el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados.

12. La doctrina distingue tres tipos de control; el interno, administrativo o autocontrol, el jurisdiccional y el control externo, parlamentario o legislativo. En México el primero corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Administrativo y las Unidades de Contraloría Interna de la dependencias y entidades del Gobierno Federal; el segundo compete al Poder Judicial y el tercero está a cargo del Congreso de la Unión, particularmente a través de la Cámara de Diputados con la participación de su órgano técnico, Contaduría Mayor de Hacienda, cuando revisa la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El control externo es por su naturaleza, un verdadero y eficaz control, en tanto se ejerce por un órgano distinto al fiscalizado y además por que es consecuencia lógica del principio de la división de poderes plasmado en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

13. El control externo es extenso toda vez que tiende a darse durante todo el ciclo presupuestal, comprendiendo tres importantes etapas:

a). Antes, cuando el propio Legislativo sabe de los ingresos que obtendrá el Gobierno Federal y aprueba la Ley de Ingresos de la Federación que le somete a su consideración el Ejecutivo Federal y cuando la Cámara de Diputados considera las partidas presupuestales

para un año fiscal, al aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación;

b). Durante, cuando el Ejecutivo Federal ejerce el gasto de conformidad con los programas y objetivos aprobados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que para tal efecto ha aprobado la Cámara de Diputados; y

c). Después, por que la Cámara de Diputados revisa los actos realizados del Gobierno Federal sobre el ejercicio del gasto público, al recibir la Cuenta Pública, con el objeto de verificar los resultados de la gestión del Gobierno Federal, a fin de comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, si existe congruencia entre los recursos obtenidos con los gastados y en caso de que existan discrepancias finque las responsabilidades correspondientes.

14. La Cuenta de la Hacienda Pública Federal no solo esta regulada por la fracción IV, del artículo 74 constitucional, en tanto que también debe sujetarse a un amplio marco jurídico de disposiciones secundarias, que obligatoriamente deben observar los tres órganos de Gobierno del Estado, dependencias y entidades del Gobierno Federal y en especial el Ejecutivo de la Unión al realizar las etapas que comprende el proceso de formulación de la Cuenta Pública, aspecto que debe contemplar la Cámara de Diputados al llevar a cabo su revisión, independientemente del

análisis técnico que se realice sobre la información financiera, presupuestaria, programática, económica y contable que la integre.

15. Con forme a lo dispuesto en la fracción IV, del artículo 74 constitucional, existen dos importantes y complejos procesos relacionados con la Cuenta Pública: el de su formulación, a cargo principalmente del Ejecutivo Federal que lleva a cabo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y el de su revisión, que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, quien es auxiliada por su órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda.

16. El proceso de formulación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que formalmente se inicia en México a raíz de la Constitución Federal de 1824, fue en principio muy sencillo y su contenido correspondía a un volumen mínimo de información y documentación, debido al reducido número de servicios que se prestaban y al gasto público que ejercía el Gobierno Federal, en congruencia con la escasa captación de ingresos y de la incipiente estructura administrativa.

Este proceso fue cada vez más complejo y voluminoso, a consecuencia de las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales del país, dificultando el proceso de revisión, por lo que a partir de las recomendaciones emitidas por la Cámara de Diputados, particularmente con la publicación del Decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública del 5 de diciembre de 1989, se ha simplificando su contenido a efecto de facilitar su consulta, revisión y análisis, sin menoscabo de la calidad y

suficiencia de la información, integrándose actualmente la Cuenta Pública en un tomo de resultados generales, un anexo estadístico y en un banco de información.

17. La práctica realizada por la Cámara de Diputados para discutir y aprobar en el pleno los dictámenes y decretos relativos a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, no significa que a partir de ese momento la Cuenta Pública se deba considerar totalmente revisada y en consecuencia aprobada, en virtud de que el proceso de su revisión técnica continúa bajo la responsabilidad de la Contaduría Mayor de Hacienda, quien culmina con la elaboración del Informe de Resultados que debe rendir por conducto de la Comisión de Vigilancia al órgano Colegiado.

18. No obstante que la revisión de la Cuenta Pública se realiza en distintas etapas a lo largo de 16 meses, durante las cuales la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda generan el Informe Previo, el Dictamen de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Decreto relativo a la revisión de la Cuenta Pública y el Informe de Resultados, dicho proceso no termina como considero debiera culminarse, en virtud de que la Cámara de Diputados ya no realiza un análisis definitivo de la información que contiene el Informe de Resultados de referencia, así como tampoco elabora un dictamen sobre ese Informe y mucho menos llevado a cabo el debate plenario sobre los resultados finales de la revisión técnica, para que con base en ello la Cuenta Pública pueda considerarse aprobada, o desaprobada en su caso, concluyéndose con ello el proceso de revisión y por ende quede completamente cerrado el ciclo presupuestal.

19. Para que el control por órgano externo, que en materia presupuestal por definición le corresponde al Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, tienda a ser eficaz, eficiente e integral, es conveniente que se ejerza con mayor rigor, oportunidad y profundidad, durante todo el ciclo presupuestal y no solo deba concentrarse en la etapa de revisión de la Cuenta Pública, toda vez que para ese momento resulta imposible corregir las desviaciones presupuestales.

En suma para que el proceso de revisión sea considerado como un real instrumento de control por órgano externo y no solamente como un medio de evaluación final de las actividades realizadas por el Gobierno Federal, debe ser regulado a propósito de que se ejerza adecuadamente durante todo el ciclo presupuestal, a efecto de que se puedan detectar y corregir en forma oportuna los errores y las desviación de recursos públicos, y evitarse en mayor medida los daños que se causan al erario federal.

Por lo tanto la Cámara de Diputados debe imponer, cuando así se requiera y con todo rigor, las sanciones correspondientes en los casos de discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o cuando no exista exactitud o justificación de los gastos hechos. En caso contrario, la Cámara de Diputados será corresponsable con el órgano dependencia o entidad que haya hecho mal uso de los recursos públicos.

20. La iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el titular del Ejecutivo Federal el 28 de noviembre de 1995 a la Cámara de

Diputados, por medio de la cual propone, entre otros aspectos, la creación de un “órgano de auditoría superior de la Federación” para que sustituya a la actual Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados, trastoca una de las más importantes facultades como lo es la revisión de cuentas que de origen ó por definición corresponden al órgano Legislativo y que actualmente se ejercen a través de la Cámara de Diputados, al pretender dotar a dicho órgano de auditoría con plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones en materia de revisión de cuentas.

En efecto la iniciativa en cuestión no define con claridad la dependencia del órgano de auditoría superior de la Federación con respecto de la Cámara de Diputados, como si ocurre en el caso de la Contaduría Mayor de Hacienda de conformidad con las disposiciones jurídicas vigentes hasta la fecha, en tanto que al mismo tiempo que considera al órgano de auditoría superior de la Federación. Como de apoyo de dicha Cámara para la revisión de la Cuenta Pública, también le otorga plena autonomía de gestión.

21. Asimismo la iniciativa de referencia también atenta contra la esencia del control del presupuesto por órgano externo constitucionalmente otorgado a la Cámara de Diputados, pues faculta al Presidente de la República para proponer a los titulares que se suponen administrarán al órgano que sustituirá a la actual Contaduría Mayor de Hacienda, situación que no solo permite al Ejecutivo Federal tener ingerencia en materia de rendición de cuentas sino que además rompe con la autonomía y el equilibrio que debe existir entre los poderes.

Consideramos, en todo caso, que sería más conveniente revisar la estructura, atribuciones, operación y funcionamiento de la actual Contaduría Mayor de Hacienda, a efecto de fortalecerla para que cumpla eficazmente con su cometido.

BIBLIOGRAFIA

1. **Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México. 1991.**
2. **Aristóteles. Política. Ed. Porrúa, S.A. México. 1992.**
3. **Bidar Campos, Germán. El Derecho Constitucional del Poder. Ed Buenos Aires. 1967.**
4. **Biscaretti Di Ruffia, Paolo. Derecho Constitucional. Ed. Tecnos, S.A. Madrid. 1982.**
5. **Burkhead, Jesse. El Sistema Presupuestario Gubernamental. Ed. Herro, México. 1963.**
6. **Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. Ed. Harla. México. 1988.**
7. **Carpizo Mcgregor, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Ed. Porrúa S.A. México. 1986.**
8. **Chavalier Jacques, Jean. Los Grandes Textos Políticos desde Montesquieu a nuestros días. Ed. Aguilar, S.A. Madrid. 1967.**

9. **De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Ed. Porrúa. S.A. México. 1990**
10. **Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. Ed. Porrúa, S.A. México 1981.**
11. **Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Ed. Porrúa, S.A. México. 1974.**
12. **Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México. 1988.**
13. **Giuliani Fonrouge, Carlos M. Derecho Financiero . Vol. I. Ed. Depalma Buenos Aires. 1962.**
14. **Hauriou, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Ed. Ariel. Barcelona. 1976.**
15. **Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.**
16. **Margain Monautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Ed. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México. 1981.**
17. **Musgrave, Richar A. Teoría de la Hacienda Pública. Ed. Aguilar, S.A. Madrid, 1969.**

18. **Retchkiman K., Benjamín.** Introducción al Estudio de la Economía Pública. Ed. Textos Universitarios UNAM. México. 1977.
19. **Sabine H., George.** Historia de la Teoría Política. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1988.
20. **Sainz de Bujanda, Fernando.** Hacienda y Derecho. Ed. Imprenta Silverio Aguirre Torres. Madrid. 1955.
21. **Sayag Helu, Jorge.** El Poder Legislativo Mexicano. Ed. Editores Mexicanos Unidos. México. 1983.
22. **Tena Ramírez, Felipe.** Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. México. 1990.
23. **Tena Ramírez, Felipe.** Leyes Fundamentales de México 1808-1979. Ed. Porrúa, S.A. México. 1981.
24. **Vázquez Alfaro, José Luis.** El Control de la Administración Pública en México. Ed. UNAM. México. 1996.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 y sus reformas). 117a. edición. Ed. Porrúa, S.A. 1997.**
- 2. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1993) y sus Reglamentos de Obras Públicas y de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, respectivamente. (Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 1985 y 31 de diciembre de 1990). Legislación de la Administración Pública Federal. Decimoctava Edición. Ed. Delma, S.A. 1997.**
- 3. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1992 (Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 1991).**
- 4. Ley Federal de las Entidades Paraestatales (Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986 y sus reformas) y su Reglamento (Diario Oficial de la Federación del 26 de enero de 1990). Legislación de la Administración Pública Federal. Decimoctava Edición. Ed. Delma, S.A. 1997.**

5. **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982 y sus reformas). Legislación de la Administración Pública Federal. Decimoctava Edición. Ed. Delma, S.A. 1997.**
6. **Ley General de Deuda Pública (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976 y sus reformas). Legislación de la Administración Pública Federal. Decimoctava Edición. Ed. Delma, S.A. 1997.**
7. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976 y sus reformas). Legislación de la Administración Pública Federal. Decimoctava Edición. Ed. Delma, S.A. 1997.**
8. **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1979 y sus reformas) y su Reglamento (Diario Oficial de la Federación del 20 de marzo de 1934). Sexta Edición. Ed. Porrúa, S.A. 1995.**
9. **Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978) y su Reglamento (Diario Oficial de la Federación del 5 de agosto de 1988). Sexta Edición. Ed. Porrúa, S.A. 1996.**

10. **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1995). Nueva Legislación de Amparo Reformada. 70 Edición. Ed. Porrúa, S.A. 1997.**
11. **Ley de Planeación (Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983). Legislación de la Administración Pública Federal. Decimoctava Edición. Ed. Delma, S.A. 1997.**
12. **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976 y sus reformas) y su Reglamento (Diario Oficial de la Federación del 18 de noviembre de 1981 y sus reformas). Legislación de la Administración Pública Federal. Decimoctava Edición. Ed. Delma, S.A. 1997.**
13. **Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio presupuestal de 1992 (Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1991). Ed. Porrúa, S.A. 1996.**
14. **Decretos relativos a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, correspondiente a los ejercicios fiscales del período comprendido de 1962 a 1992; y**
15. **Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Diario Oficial de la Federación del 24 de febrero de 1992 y sus reformas).**

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. **Diccionario Jurídico Mexicano.** Ed. Porrúa- UNAM. México. 1987.
2. **Enciclopedia Jurídica OMEBA.** Tomo XII FAM-GARA. Ed. DRISCRIL, S.A. Buenos Aires. 1980.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

1. **Catálogo de Formatos e Instructivos expedidos por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, correspondiente a los ejercicios fiscales de 1992 y 1993.**
2. **Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los ejercicios fiscales del periodo comprendido de 1973 a 1992.**
3. **Dictamen de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 1992.**
4. **Ediciones publicadas por la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas de la Secretaría de Programación y Presupuesto. México. noviembre 1977, 1978 y 1979.**
5. **Glosario de Términos Administrativos. Presidencia de la República. Colección Guía Técnica, Serie Organización y Métodos No. 11. México. 1982.**
6. **Informe Previo sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal de 1992, que rindió a la Cámara de Diputados la Contaduría Mayor de Hacienda.**

7. **Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal de 1992, que rindió a la Cámara de Diputados la Contaduría Mayor de Hacienda.**

8. **Versión estenográfica sobre el debate en el Pleno de la Cámara de Diputados del Dictamen de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 1992.**