

600



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

"LA FUNCION FISCALIZADORA DEL  
PODER LEGISLATIVO"

T E S I S

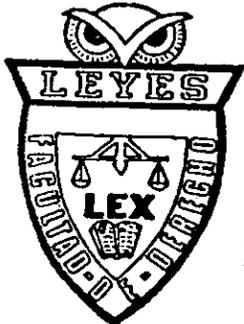
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

FERNANDO VAZQUEZ HERRERA

ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ



MEXICO, D. F.

2000

281747



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **FERNANDO VAZQUEZ HERRERA**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LA FUNCION FISCALIZADORA DEL PODER LEGISLATIVO**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Felipe Rosas Martínez para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez en oficio de fecha 14 de febrero del 2000 y el Lic. Jorge Islas, mediante dictamen del 6 de marzo del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., marzo 14 del 2000.

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Me permito informar a Usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "LA FUNCION FISCALIZADORA DEL PODER LEGISLATIVO", por el alumno FERNANDO VAZQUEZ HERRERA.

El trabajo de referencia denota en mi opinión una exhaustiva investigación y en consecuencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., marzo 6 del 2000.

LIC. JORGE ISLAS LOPEZ  
Profesor de Derecho  
Constitucional.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
PRESENTE**

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "LA FUNCION FISCALIZADORA DEL PODER LEGISLATIVO " elaborada por el alumno **FERNANDO VAZQUEZ HERRERA**.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**ATENTAMENTE**  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., febrero 14 del 2000.

*Felipe Rosas Martínez*

**LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ**  
Profesor Adscrito al Seminario de  
Derecho Constitucional y de Amparo

**A mi Padre:**

Por enseñarme que la vida del hombre debe sujetarse a la justicia; la verdad; la equidad y la perseverancia, pero sobre todo, por ser el ejemplo de mi vida.

**A mi madre**

Por todo el amor materno que a diario me acompaña y que me estimula para seguir adelante.

**A mi hermana:**

Por los momentos felices que vivimos en nuestra infancia, adolescencia y juventud.

**A Gabriela, mi amada esposa:**

**Por todo el amor y paciencia  
que me brinda; y por la  
próxima estrella que iluminara  
nuestras vidas.**

**Al Licenciado Felipe Rosas Martínez:**

**Por sus atinadas observaciones  
durante la elaboración del presente  
trabajo, sin las cuales no hubiera  
sido posible llegar a su conclusión.**

# LA FUNCION FISCALIZADORA DEL PODER LEGISLATIVO.

## INTRODUCCION

### CAPITULO I

1.-	INGRESOS, EGRESOS DEL ESTADO Y SU FISCALIZACION	
1.1.-	LA LEY DE INGRESOS.....	10
1.2.-	EL PRESUPUESTO DE EGRESOS.....	15
1.3.-	FISCALIZACION.....	24
1.4.-	AUDITORIA.....	30
1.5.-	CUENTA PÚBLICA.....	34

### CAPITULO II

2.1.-	FUNCION FISCALIZADORA DEL PODER LEGISLATIVO A TRAVES DEL CONSTITUCIONALISMO.	
2.1.-	CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.....	41
2.2.-	CONSTITUCION DE APATZINGAN (1814).....	47
2.3.-	CONSTITUCION DE 1824.....	52
2.4.-	BASES CONSTITUCIONALES DE 1836.....	55
2.5.-	CONSTITUCION DE 1843.....	62
2.6.-	CONSTITUCION DE 1857.....	67
2.7.-	CONSTITUCION DE 1917.....	71

### CAPITULO III

3.-	FACULTADES DE CONTROL Y COLABORACION DEL CONGRESO DE LA UNION.	
3.1.-	FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION.....	77
3.2.-	FACULTADES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.....	80
3.3.-	FACULTADES DE LA CAMARA DE SENADORES.....	83
3.4.-	FACULTADES DE LA COMISION PERMANENTE.....	86
3.5.-	LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DE LA UNION.....	88

## CAPITULO IV

### 4.- FUNCIONES DE CONTRALORIA EN EL MEXICO CONTEMPORANEO.

4.1.- EL CONGRESO DE LA UNION Y LA CUENTA PÚBLICA.....	98
4.2.- SISTEMA DE FISCALIZACION LEGISLATIVA EN LA CONSTITUCION VIGENTE.....	101
4.3.- CREACION DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.....	112
4.4.- REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA.....	123
4.5.- INICIATIVA PRESIDENCIAL DEL ORGANO SUPERIOR DE FISCALIZACION.....	130
CONCLUSIONES.....	146

### BIBLIOGRAFIA.

## INTRODUCCION

El trabajo que se presenta a continuación, tiene como objetivo primordial, hacer un análisis del marco constitucional en materia presupuestal, resaltando aquellos aspectos más relevantes del manejo de las finanzas públicas, como son su recaudación, su gasto y su revisión, por uno de los tres Poderes de la Unión, el Poder Legislativo. Asimismo se mencionará el control interno que el Propio Poder Ejecutivo lleva a cabo mediante una de sus Secretarías de Estado.

Primeramente, se enunciarán los conceptos fundamentales de esta materia, como son la Ley de Ingresos; el Presupuesto de Egresos; la fiscalización, etc., procurando dar un breve marco de referencia en cuanto a su origen, aplicación y destino, para de esta forma entender cada concepto que se maneje durante el desarrollo del trabajo, se estudiarán diversas leyes, que muchas veces se conocen de nombre y que difícilmente se sabe de su aplicación, debido a que en ocasiones no se tiene la oportunidad de conocer su aplicación por estudiar otras áreas del derecho.

Una vez concluida esta primera etapa, se entrará al estudio constitucional de la materia presupuestal, que tiene sus antecedentes en la Constitución de Cádiz de 1812, y que fueron consolidándose conforme se iba fortaleciendo nuestro sistema constitucional, hasta llegar a esta época con la Constitución de 1917; se apreciara, como a pesar de las turbulencias políticas que sufrió nuestro país, tanto en el siglo pasado como en el actual, han persistido instituciones tan importantes como la Contaduría Mayor de Hacienda que tiene su origen en la Constitución de 1824, ya que el marco histórico, es la base fundamental de todo trabajo de investigación, porque a través de su estudio se tendrá un mejor criterio del tema a analizar, nos dará las bases de un juicio final, una

vez valoradas la circunstancias que han envuelto la facultad controladora que ejerce en materia presupuestal el Poder Legislativo.

En lo tocante a los dos últimos temas de este trabajo, básicamente están enfocados al análisis de la actividad controladora, como son la fiscalización y revisión de la cuenta pública, se anotará cómo se lleva a cabo y en qué periodos, además de la participación que en específico tiene cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, ya que constitucionalmente, se han otorgado facultades exclusivas a cada una de ellas en materia de fiscalización, expondré como el Congreso de la Unión aprueba la Ley de Ingresos, y como el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública sólo es facultad de la Cámara de Diputados, haciendo los respectivos comentarios que creo convenientes. También se analizarán las Leyes Internas del Congreso de la Unión y de la Contaduría Mayor de Hacienda, instrumentos que son la base del sistema de control legislativo, y que contienen disposiciones muy importantes para su manejo.

La Contaduría Mayor de Hacienda será parte fundamental en este trabajo, ya que como órgano técnico de la Cámara de Diputados, encargado de la fiscalización, continuamente se mencionará; se estudiará su origen y evolución, así como su ley y reglamento respectivo, y como se organiza internamente para el proceso de la revisión de la cuenta pública, así como algunos lineamientos internos que describen la técnica a seguir en el proceso de fiscalización.

Finalmente en el último capítulo del presente trabajo, se llevará a cabo el análisis de la propuesta de creación de un nuevo ente fiscalizador, presentada por el titular del Poder Ejecutivo, en el año de 1996, así como el dictamen aprobado en diciembre de 1998, para la reformas de los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución, que dan origen a una nueva entidad superior de fiscalización, que ejercerá

facultades de auditoría, control y evaluación del sector público federal.

## CAPITULO I

### 1.- INGRESOS, EGRESOS DEL ESTADO Y SU FISCALIZACION.

La actividad financiera, es una de las más importantes que realiza el Gobierno para el desarrollo de su economía, teniendo su origen fundamentalmente en los ingresos y los egresos en la forma que determinan las leyes de nuestro país, el maestro Miguel Acosta Romero, define la función financiera del Estado como "aquella que realiza para obtener los fondos necesarios destinados a satisfacer las necesidades públicas; es decir, puede tener un doble aspecto, entradas y salidas, activos y pasivos, gastos e ingresos." <sup>1</sup> de lo que se desprende que esta actividad no persigue otro fin sino la satisfacción de las necesidades de la sociedad y el progreso del Estado.

La importancia que el Presupuesto ha tenido durante el desarrollo económico del país, es de tal magnitud, que esta circunscrita en una esfera constitucional, independiente de cualquier otro criterio, los ingresos y egresos del Estado, será la base fundamental para la definición del desarrollo económico, social y hasta político, a través de ellos el Estado no sólo programara metas y objetivos que deben cumplir los órganos encargados del ingreso y su ejecución a través de los egresos, sino que concomitante a esto también estará formulando una política económica a seguir en el futuro próximo, dicha política económica, necesariamente deberá estar normada por un marco jurídico que de la pauta a seguir en cada uno de los pasos del ejercicio del presupuesto; la importancia de dicha regulación

---

<sup>1</sup> Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, 2ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. 1992. Pag. 308

jurídica se sustenta en el hecho de que mediante el presupuesto, tomando en consideración tanto a los ingresos como a los egresos, se afectan diversas esferas jurídicas, siendo la principal la del contribuyente, sean estas personas físicas o morales, a través de los impuestos, contribuciones, mejoras, aprovechamientos etc., con el fin de que el Estado se haga del ingreso suficiente para así programar su gasto público, por tanto la reglamentación mencionada debe contemplar un sistema participativo o de contribución lo suficientemente equitativo, para que cuando llegue el momento de participar en la integración del presupuesto exista la mayor equidad posible, procurando a través del marco jurídico, que el presupuesto cumpla con uno de sus principales fines, como es el de procurar una mejor distribución de la riqueza entre los miembros de la sociedad.

Los ingresos y egresos, otros tiene su origen en nuestra Constitución Política, la aprobación de esos instrumentos es facultad exclusiva del Poder Legislativo, el artículo 73 dispone que:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad de:

fracción VII.- Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto."<sup>2</sup>

Asimismo el artículo 74 dispone que: "son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

" Fracción IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo..."<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 73

Los ciudadanos tenemos obligación de contribuir a la integración de los caudales públicos, no siendo una obligación de carácter moral, sino una exigencia que esta debidamente consagrada en la Constitución, como bien dispone el artículo 31 y que a la letra dice:

"Son obligaciones de los mexicanos:

"Fracción IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".<sup>4</sup>

Dicho precepto legal faculta a la autoridad a exigir inclusive través de la fuerza, nuestra participación en la integración del presupuesto, en razón de que todos los gobernados, serán los receptores de los servicios públicos que el Estado esta obligado a otorgar, para lo cual necesitara los fondos suficientes, obteniéndolos a su vez de los mismos beneficiarios de los servicios públicos.

Es evidente la importancia Política y Jurídica que tiene la actividad financiera y el Presupuesto; la importancia Política se refleja en el sentido de que es una actividad exclusiva del Estado, el maestro Fernando Zaínz de Bujanda, al enmarcar la actividad financiera en el contexto de las actividades exclusivas del Estado, determina también el carácter Político del Presupuesto, toda vez que los ingresos y egresos que el Estado maneja, son la base de su actividad financiera, de esta forma nos dice que: "la actividad financiera es constitucionalmente una manifestación de voluntad de la actividad

---

<sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 74

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 31

Política”,<sup>5</sup> si consideramos que el Estado es un ente Político no hay mayor discusión, entonces los fines de la actividad financiera estatal así como sus efectos materiales, deben ser considerados como resultado de su voluntad. Esta manifestación del ente Estatal que exterioriza, o mejor dicho materializa la actividad financiera, debe estar circunscrita en el marco de las Leyes, reconociéndolo así el maestro antes citado al considerar que “esta voluntad, exteriorizada en la forma y a través de los procedimientos que la Constitución de cada país prevea, se mueve siempre además a impulsos de un calculo Político que no impide que en él, y en cuanto tal, se tomen en consideración factores de muy diversa naturaleza”.<sup>6</sup> El factor Político aparece siempre como una causa de la actividad financiera desde la perspectiva del jurista citado, pero lógicamente se considera dentro de esa gama de circunstancias que rodean a la actividad financiera el factor jurídico, lo cual es congruente con el principio de legalidad del presupuesto, en consecuencia, la Constitución determinará los lineamientos generales de la Hacienda Pública, independientemente del carácter Político que pueda tener, en este sentido el maestro Jacinto Faya Viesca, afirma “que las Constituciones Políticas, como máximas ordenadoras de las Instituciones del País, regulen el marco Jurídico-Político del Presupuesto, en atención a dos propósitos fundamentales: para adecuar el presupuesto como un instrumento de política económica y financiera y, segundo, para garantizar la legalidad administrativa en el manejo de los recursos públicos.”<sup>7</sup>

Dicha actividad financiera del Estado, debe estar sujeta a reglas de control para el mejor aprovechamiento de los recursos, y así evitar anomalías en su manejo, por lo tanto es necesario que existan

---

<sup>5</sup> Zainz De Bujanda, Fernando. Sistema de Derecho Financiero. Volumen Primero. Actividad Financiera. Ciencia Financiera y Derecho Financiero. Editorial “Aguirre”. Madrid. 1977. Pag. 117

<sup>6</sup> Ibidem. Pag. 117

<sup>7</sup> Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. Editorial Porrúa, S.A. 1ª Edición. México, 1981. Pag. 225

organismos especializados que lleven a cabo tan importante función, ya que la importancia de los ingresos y los egresos, no sólo radica en el hecho de representar riqueza, sino por su efectiva aplicación conforme al marco jurídico que previamente es aprobado para su manejo.

En este contexto, a partir de 1983 se da inicio el Control de carácter administrativo, a través de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, hoy conocida como Secretaría de Contraloría y Desarrollo administrativo, cuyas funciones principales están encaminadas a inspeccionar el ejercicio del Gasto Público Federal y su congruencia con el presupuesto de egresos. Esta secretaría, a través de sus revisiones periódicas a las Entidades de la Administración Pública Federal, las obliga a que comprueben el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presupuesto que se esta ejerciendo. Entre las principales funciones de esta dependencia tenemos: la de organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos; vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y valores; informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas, entre otras.

Este control administrativo, tiene como aspecto fundamental ser parte del poder que se fiscaliza o controla, es decir, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, es una Dependencia del Poder Ejecutivo, lo cual conlleva necesariamente a la idea de que, independientemente del Control Externo que sobre el Ejecutivo debe realizar el Poder Legislativo, aquél también tiene la obligación de procurar que sus Dependencias y Entidades cumplan con los objetivos del presupuesto, programando en forma periódica los ejercicios de control correspondientes, en este sentido la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37 dispone que:

"Artículo 37.-

A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

Fracción II.- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo" <sup>8</sup>

En este orden de ideas es importante destacar la función tan importante que llevan a cabo los Organos de Control Interno de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública; mejor conocidos como Contralorías Internas, las cuales están sujetas a

---

<sup>8</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 37

criterios establecidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, estos órganos de control en la práctica asumen el control de cada una de las dependencias y entidades a las cuales están adscritos, programando las auditorías, investigando el destino de los recursos, y en su caso, fincando las responsabilidades administrativas a que haya lugar; paralelamente a esta función, la Secretaría, también lleva a cabo ejercicios de control sobre cada una de las entidades, inclusive llevando a cabo auditorías a las propias Contralorías Internas de cada una de las Entidades del Poder Ejecutivo, con el fin de constatar que estas últimas han llevado a cabo su función de control de acuerdo a las normas y lineamientos que al efecto emite.

Cabe mencionar que, hasta el 24 de diciembre de 1996, los Organos de Control Interno de las dependencias y entidades del Sector Público, dependían directamente del titular de las mismas, es decir, el titular de la Contraloría Interna, era nombrado directamente por el Secretario del ramo o Director de la entidad de que se tratará, esta situación con el tiempo vicio la función de fiscalizar, toda vez que, la dependencia jerárquica del titular del órgano de control interno en muchas ocasiones era una limitante para el desarrollo de la actividad del fiscalizador, no existía independencia total en el desempeño de la función; por lo tanto la reforma publicada en la fecha antes referida, suprime el derecho de los Titulares de Entidades del Sector Público, para nombrar al Titular de la Contraloría Interna, inclusive esta Unidad Administrativa, jerárquica y funcionalmente ya no dependerá de la Dependencia o Entidad de la cual formaban parte, ahora los Organos de Control Interno, dependerán directamente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y será ésta quien tendrá la facultad para nombrar y remover libremente a los Titulares de los Organos de Control de cada una de la Entidades del Sector Público, amén de que presupuestalmente también dependerán de aquella dependencia, no siendo en consecuencia, el Contralor Interno, inferior jerárquico del

Titular de la Dependencia o Entidad a la cual esta adscrita, lo que en teoría le otorga autonomía para su labor.

Con las reformas realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se pensaría en el poder Político y administrativo que tiene la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, debido a su injerencia en todas las demás entidades públicas, pero más allá de esta percepción, lo que se desprende es la importante función que tiene esta dependencia dentro del Poder Ejecutivo, ya que si se analiza profundamente esta reforma, se aprecia que el objetivo es procurar la absoluta autonomía de las personas encargadas de los Organos de Control Interno en las Entidades del Gobierno, con el fin de no tener cortapisa o compromiso alguno que vicie su labor.

Así pues, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene una función de gran responsabilidad, al ser quien lleva a cabo en la esfera administrativa, la función fiscalizadora de los recursos financieros que maneja el Poder Ejecutivo, teniendo plenas facultades para realizar su encomienda y como bien dice el maestro Jacinto Faya Viesca " el control que la propia administración ejerce sobre sus actos financieros; tiene el propósito fundamental de inducir a ésta a observar una serie de técnicas y complementos que permitan un comportamiento económico nacional, eficiente y productivo".<sup>9</sup> Por lo tanto, debe analizarse profundamente si conviene desaparecerla, como lo han propuesto algunas fuerzas políticas.

La actividad fiscalizadora no sólo debe circunscribirse a la realización de auditorías, debe abarcar otros aspectos, no sólo el control de

---

<sup>9</sup> Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit Pag. 308

ingresos y egresos que es su objetivo primordial, de cuyo son aspectos igualmente importantes, y que abarcan estudios de carácter jurídico, como son los análisis de situaciones económicas, evaluación de programas realizados por los Gobiernos, acciones para mejorar los procedimientos y sistemas operativos de las Entidades del Sector Público, acciones dirigidas a obtener o resarcir recursos que legalmente corresponden al erario público, acciones encaminadas a sancionar faltas administrativas o delitos cometidos por servidores públicos en el desempeño de sus funciones, así como el seguimiento de recomendaciones formuladas con anterioridad para constatar su efectiva atención. Esta serie de funciones debe estar orientada a la consecución de un objetivo que se puede expresar en procurar obtener y aún exigir que el funcionamiento del sector público se apegado a Derecho, es decir, que el manejo de las finanzas públicas, en todas las Dependencias y Entidades del Sector Público, sea cada vez mejor, procurando en la medida de lo posible, cumplir con los principios básicos de economía, eficiencia y efectividad.

En este Sentido, el objeto de la fiscalización legislativa, serán las cuentas que rinden los Gobernantes, mismas que encontramos en un documento llamado Cuenta Pública, que se rinde en nuestro caso al Poder Legislativo, quien a su vez, necesita del apoyo especializado para examinarla desde un punto de vista técnico; delegando esta importante función, a los integrantes de la Contaduría Mayor de Hacienda, quienes asumen la responsabilidad de realizar una revisión idónea de las cuentas públicas, y que determinarán si los recursos aportados al erario público fueron manejados correctamente. De esta forma, al realizar las auditorías y demás acciones que competan a la fiscalización, los fiscalizadores actúan en nombre y representación de la población y de todos aquellos que contribuyen al financiamiento del gasto público, en consecuencia, la actividad fiscalizadora sea de carácter administrativo o legislativo, juzga la actuación del Gobierno y la forma en que ha manejado los

recursos públicos, mismos que le han sido confiados por los habitantes del país.

Lo anterior resulta de enorme trascendencia, ya que tratándose de la fiscalización llevada a cabo por la Cámara de Diputados, implica un elemento subjetivo como es la confianza, en efecto, la masa de contribuyentes o sus representantes, depositan su confianza en funcionarios fiscalizadores a quienes se les atribuye competencia, experiencia y conocimientos, pero sobre todo, calidad moral para revisar y aprobar las cuentas que el Gobierno anualmente rinde. De ellos se espera una opinión, una evaluación y un informe que permita a quienes por razones prácticas están en la imposibilidad de revisar la Cuenta Pública y conocer lo que ha ocurrido con sus recursos aportados.

### **1.1.- LA LEY DE INGRESOS.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Congreso de la Unión, para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, lo cual encuentra su fundamento en el artículo 73 fracción VII, relacionado con el 72 inciso H). A este tipo de recaudación la doctrina lo ha ubicado en la esfera del Derecho Público, toda vez que es realizada por los entes del Estado, sin que necesariamente éste último tenga la obligación de otorgar como contraprestación algo similar a las cantidades recaudadas, en virtud de que en la distribución del gasto público, no se beneficiara más con los servicios públicos que el Estado otorga a quien por determinadas circunstancias le corresponda aportar mayores recursos para los ingresos del Estado.

En la práctica legislativa, la iniciativa de la Ley de Ingresos es discutida primeramente por la Cámara de Diputados, para posteriormente pasar a su revisión a la Cámara de Senadores para su aprobación, como se trata de una Ley, la Cámara de Senadores también podrá hacer las observaciones pertinentes al proyecto que la Cámara de Diputados le envié. Es de vital importancia la función legislativa en la aprobación de esta ley, toda vez que se estará determinando la participación de la ciudadanía en la integración de los caudales públicos, de ahí la importancia de que los representantes de éstos participen en este proceso; el maestro Gabino Fraga, al respecto nos comenta que: "la explicación racional e histórica de la necesidad de la Ley se encuentra en que, como el impuesto constituye una carga para los gobernados, éstos deben ser los que intervengan en su establecimiento por medio de su genuino representante, el Poder Legislativo, y esa misma razón explica el precepto de que sea la Cámara de Diputados, es decir la cámara popular, la que forzosamente debe discutir, en primer término, los proyectos de leyes sobre impuestos".<sup>10</sup>

La Ley de Ingresos de la Federación, llamado así el acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno esta autorizado para recaudar en un año determinado; constituye en términos sencillos una lista de conceptos por virtud de los cuales puede recibir ingresos el Gobierno, para llevar acabo esta función, el Estado esta investido de la potestad suficiente para procurar inclusive, mediante la coacción, a que los ciudadanos participen de una parte de sus ingresos para el financiamiento del gasto público, obviamente, esta obligación tiene su fundamento en la constitución como lo he mencionado anteriormente, la cual se establece la obligación de los ciudadanos a participar en la conformación del erario federal.

---

<sup>10</sup> Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 33ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. 1993. Pag. 317

Los impuestos decretados en las leyes recaudadoras, deben estar perfectamente delimitados en la ley, siendo acorde con lo anterior lo expresado por el maestro Gabino Fraga, al afirmar que: "si anualmente deben discutirse y aprobarse las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, las leyes tanto la General de Ingresos como las especiales de impuestos, tienen una periodicidad de un año, al cabo de la cual automáticamente dejan de producir sus efectos, a tal grado, que si en la Ley de Ingresos se omite un impuesto que el año anterior ha estado en vigor, por ese simple hecho se considera que en el año fiscal siguiente no debe aplicarse la Ley especial que sobre el particular haya regido", <sup>11</sup> siendo entonces perfectamente entendibles los alcances jurídicos que dicho ordenamiento financiero tiene, la legalidad es la característica de cada uno de los impuestos que prevé la Ley de Ingresos de la federación, requisito sin el cual ninguna autoridad estaría facultada para exigir el cumplimiento de alguna obligación que no estuviera consagrada en un ordenamiento legal debidamente aprobado.

Desde un punto de vista particular, la Ley de Ingresos es el instrumento jurídico por medio del cual el Poder Legislativo determina cuales serán los recursos con que contará el Gobierno para ejercer el Gasto Público, de un Ejercicio Fiscal determinado y que en nuestro sistema Constitucional se le conoce como Ley de Ingresos por virtud de su origen recaudatorio. Lo anterior nos lleva a la necesaria reflexión del calculo que anualmente realiza el Estado de los posibles gastos que llevará a cabo en el año siguiente; considerando que en nuestro sistema impositivo, la periodicidad de la Ley de Ingresos es de sólo un año, en este calculo el Estado deberá considerar todos a aquellos rubros que por necesidad del servicio público deberán satisfacerse, dicha estimación de gastos por realizar, será la pauta de los ingresos por recaudar, como asienta el maestro Gabino Fraga "para la expedición de la Ley de Ingresos se requiere un estudio de las condiciones particulares económicas del país y de las posibilidades que haya de satisfacer la carga del

---

<sup>11</sup> Ibidem., Pag. 318

impuesto, haciendo una estimación probable de su rendimiento ya que dichos ingresos deben ser bastantes para cubrir el presupuesto de egresos."<sup>12</sup>

## **NATURALEZA JURIDICA.**

Siendo una Ley, el Presupuesto de Ingresos tiene su origen necesariamente en el Poder Legislativo, aún cuando su iniciativa provenga del Poder Ejecutivo, quien es el que pone a consideración de los Legisladores los ingresos que se necesitan para el año siguiente, según los sectores económicos que el Gobierno considera necesarios atender, correspondiéndole al Poder Legislativo darle el carácter tributario a dichos ingresos, pasando a ser entonces la ley una disposición jurídica que faculta al Poder Ejecutivo para recaudar los ingresos que necesite, dándole de esta forma la legalidad constitucional para su aplicación, por lo tanto su naturaleza jurídica no tiene mayor discusión, toda vez que de los elementos antes expuestos se consagra como una ley tanto formalmente como materialmente.

## **INICIATIVA DE LA LEY DE INGRESOS**

A partir de la Constitución de 1857, se concedió en forma expresa al Titular del Poder Ejecutivo, el Derecho de Iniciativa de la Ley de Ingresos, por considerarse que dicho poder, estaba por cuestiones prácticas, mejor enterado de las condiciones económicas del País y,

---

<sup>12</sup> Ibidem. Pag. 266

por consecuencia, podía determinar las necesidades que tuviera y así poder especificar los ingresos para constituir los fondos públicos, lo que resulta hasta nuestras fechas viable, toda vez que, el Poder Ejecutivo a través de sus Dependencias y Entidades son quienes ejercen directamente los recursos que le son asignados en las diferentes partidas presupuestales, y en la medida en que los van utilizando podrán evaluar el rendimiento de los recursos. Por eso, es indispensable el hecho de que dicha iniciativa sea supervisada y aprobada por el Poder Legislativo, como se hace actualmente, en virtud de que los ingresos provienen en su mayor parte de los impuestos que los contribuyentes aportan a las arcas del Estado.

El Poder Ejecutivo, al someter a la aprobación del Poder Legislativo, la Ley de Ingresos, previamente y en coordinación con cada una de sus Dependencias y Entidades, llevan a cabo las estimaciones necesarias para su integración, cada una de las entidades del sector público internamente realizan sus cálculos de ingresos y egresos, mismos que deberán someterlo a consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta a su vez, realice las observaciones pertinentes a los proyectos que se le presenten. Posteriormente esos proyectos y cálculos formaran parte de un sólo proyecto de Ley de Ingresos, en cuyos rubros estarán contemplados todos los programas y objetivos que el sector público estima cubrir en un ejercicio fiscal. Es importante destacar que en este proyecto o iniciativa de Ley de Ingresos, no sólo se contempla la necesidad presupuestal del Poder Ejecutivo, también encontramos las del Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Las estimaciones consagradas en la Ley de Ingresos no deben dejar de vigilarse, se debe verificar o medir el avance recaudatorio, al efecto el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informara al Congreso de la Unión, en forma trimestral, dentro de los 45 días siguientes al trimestre vencido, sobre

los ingresos percibidos por la Federación del ejercicio fiscal de que se trate y su relación con las estimaciones calculadas.

El Poder Ejecutivo Federal hará llegar al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley de Ingresos a más tardar el día 15 del mes de noviembre de cada año 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; el hecho de que al presentarse la iniciativa de la Ley de Ingresos, debe comparecer el Secretario del Despacho correspondiente (en este caso el Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), a dar cuenta de los mismos, debemos entenderlo en el sentido de que al ser dicha Dependencia, quien dispondrá de los métodos para integrar y recaudar los ingresos, previamente a este hecho, la Secretaría ha calculado la necesidad presupuestal que tiene el Gobierno, debiendo justificarlo en forma fehaciente ante el Congreso de la Unión, mismo que por sus facultades y naturaleza, no estaría en aptitudes de saber el monto de los ingresos que necesita el Gobierno para satisfacer la demanda de los Servicios Públicos que constituyen su principal encomienda.

## **1.2.- EL PRESUPUESTO DE EGRESOS**

El Presupuesto de Egresos es el Decreto emitido por la Cámara de Diputados, que contiene las erogaciones o gastos que el Gobierno esta autorizado a ejercer en un año fiscal. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 15 caracteriza al presupuesto de egresos en el sentido de que "será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para expresar el período de un año, a partir del 1º. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos a

cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen".<sup>13</sup> El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, caracteriza el presupuesto como "el conjunto de erogaciones de diversa naturaleza que anualmente debe hacer la federación para el sostenimiento y funcionamiento de los órganos centralizados y descentralizados, a través de los cuales se atienden los múltiples ramos de la Administración Pública Federal, incumbiendo su elaboración al Presidente de la República. Ese conjunto de erogaciones se traduce en partidas específicas para cada uno de dichos ramos, de cuya índole se deriva su carácter concreto y, pudiéramos decir, casuístico, pues debe prever particularmente el motivo de los gastos, según se infiere del artículo 126 constitucional que ordena que no podrá hacerse paga alguno que no este comprendido en el presupuesto."<sup>14</sup> Desde el punto de vista Jurídico no hay mayor duda de la definición que el maestro antes mencionado nos proporciona, únicamente valdría agregar que el Presupuesto de Egresos, abarca toda la Administración Pública Paraestatal y no únicamente a los Organismos Descentralizados, ya que si se atendiera únicamente el sentido gramatical de la anterior cita bibliográfica, podríamos pensar que únicamente el presupuesto se ocupa de los entes descentralizados que sólo son una parte de la Administración Pública Paraestatal.

Corresponde su iniciativa al Titular del Poder Ejecutivo, misma que deberá realizarse según lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV párrafo segundo, a más tardar el día 15 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. Este decreto deberá especificar los siguientes rubros:

---

<sup>13</sup> Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Art. 15

<sup>14</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 9ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994. Pag. 694.

- Descripción clara de los programas que sean base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa;

- Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;

- Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal que se propone con la indicación de los empleos que incluye;

- Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;

- Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;

- Situación de la deuda pública al final del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al final de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;

- Situación de la Tesorería al final del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al final de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;

- Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarías actuales y las que se prevén para el futuro;

- En general, toda la información que considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa"<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Art. 19

De lo expuesto se desprenden dos características similares y una diferencia con la Ley de Ingresos, las primeras consisten en que ambos son a iniciativa del Presidente de la República, (artículo 74 fracción IV) y su temporalidad es de un año, la diferencia radica en el hecho de que la Ley de Ingresos de la Federación, es discutida y aprobada en la Cámara de Diputados y posteriormente es revisada por la Cámara de Senadores, de ahí su carácter de ley. En cambio el Presupuesto de Egresos, en virtud de ser facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, su promulgación será con el carácter de Decreto y no así de una ley, teniendo su principio y fin ante una sola de las Cámaras.

Es importante destacar que resulta contradictorio el hecho de que la Cámara de Senadores participe en la determinación de los ingresos que tendrá el Gobierno Federal en un año y no así en la decisión tan importante que tendrá el empleo de esos recursos, dejando sólo al arbitrio de los Diputados la decisión de determinar en que se gastaran los ingresos del Gobierno, sin tomar en consideración que si los Senadores aprobaron en un principio los ingresos que deberá tener el Gobierno, en consecuencia, también deberían aprobar el gasto de los mismos, ya que como parte del sistema federal que son los Senadores al representar a sus entidades, éstas también participan de los ingresos que anualmente se recaudan y erogan a través del Presupuesto de Egresos.

El Presupuesto de Egresos es examinado, discutido y aprobado anualmente, previa discusión y autorización de las contribuciones que deban cubrirlo, según lo dispone el artículo 74 fracción IV de nuestra carta magna. Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos, para el año siguiente, no podrá realizarse pago o gasto alguno que no este debidamente autorizado por dicho presupuesto, al respecto el maestro Miguel Acosta Romero, afirma "que éste es un criterio sumamente formalista del presupuesto, que no va adaptado a la

realidad, pues es lógico y evidente que el Estado no satisface necesidades ni cumple obligaciones estrictamente en el período de un año. Es más las necesidades de la Planeación para el desarrollo económico obligan al Estado a buscar metas y logros a largo plazo y obtener inversiones y obligaciones a largo plazo; de acuerdo con éste criterio, no podría el Estado realizar esas metas sino cada año, siempre que el Congreso hubiera autorizado dentro del presupuesto de egresos esos gastos".<sup>16</sup> Sin embargo, no por esa restricción que actualmente esta vigente y que atinadamente observa el autor antes citado, quiere decir que el Gobierno federal no pueda realizar erogaciones adicionales a las aprobadas, ya que el artículo 126 constitucional, autoriza a realizar erogaciones no comprendidas en el Presupuesto inicial debiendo cubrir requisitos de carácter eminentemente legislativo, ya que un pago no contemplado, puede ser autorizado por una ley posterior, entonces, podemos decir que si se autoriza al Estado a realizar gastos extras no contemplados en el presupuesto inicial, siempre y cuando exista una causa que lo justifique.

En este sentido, si se llega a presentar alguna erogación extraordinaria y de carácter urgente sería el caso para autorizar un pago no comprendido en el Presupuesto de Egresos, la autorización para ejercer dicho gasto, provendrá del Congreso de la Unión, en su conjunto, y no sólo de una sola de las cámaras, en este caso si participará la Cámara de Senadores, explicándose lo anterior sólo por el hecho de que el mencionado artículo menciona en su última parte que debe ser determinado por una ley posterior, y el poder facultado para discutir y aprobar leyes es el Poder Legislativo, al respecto el maestro Felipe Tena Ramírez expone que "no obstante que el Presupuesto de Egresos que habrá de regir durante todo un año es obra exclusiva de una sola Cámara, cualquiera modificación

---

<sup>16</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pag. 562

posterior a dicho presupuesto, si se produce por un gasto no previsto en el mismo, tiene que ser obra de las dos cámaras.”<sup>17</sup>

Cabe mencionar que, desde un punto de vista estrictamente presupuestal, únicamente habrá necesidad de aprobar una adecuación al presupuesto de egresos, siempre y cuando exista una alteración significativa del equilibrio presupuestal, es decir, si hay movimientos en el presupuesto y estos no alteran determinadamente ninguna otra partida, no habrá la necesidad de determinarlo en una Ley, basta únicamente que se de aviso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada de hacer las asignaciones presupuestales a cada una de la dependencias y entidades del Gobierno Federal, para que a su vez autorice una posible variación presupuestal, dentro de los límites del presupuesto autorizado.

La estimación del presupuesto de egresos esta sujeta a diversas circunstancias que pueden influir en su cumplimentación, como podría ser la variación de los ingresos que para cubrir el gasto público pueda tener el Gobierno, estas situaciones de orden práctico tiene solución en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, toda vez que en dicha Ley existen las denominadas “partidas de ampliación automática”,<sup>18</sup> justificándose su existencia en cuanto que no es posible prever algunos gastos en forma exacta, entonces están sujetos a variaciones de diversa índole, pero estas variaciones o adecuaciones presupuestales están contempladas en el mismo decreto, en consecuencia, no habrá necesidad de aprobar una ley que determine la forma de recaudar el ingreso que cubra estas erogaciones sujetas a variaciones, en estas hipótesis ya se tiene contemplada una posible variación presupuestal que determine la ampliación del gasto a una determinada partida; pero que en ningún momento afectará el equilibrio presupuestal y que por

---

<sup>17</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 27ª. Edición. Editorial Porrúa, 1993. Pag. 325.

<sup>18</sup> Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Art. 25

consecuencia de ello tenga que aprobarse una ley que autorice esa modificación como lo establece el artículo 126 Constitucional; en este mismo sentido el maestro Gabino Fraga dice que: "existen erogaciones cuyo monto no es posible prever desde el momento de la formación del presupuesto para evitar el inconveniente que traería una limitación rígida a determinada cantidad, la Ley ha previsto un sistema de adicionar el crédito correspondiente por medio de un procedimiento de ampliación automática que viene a ser una derogación del principio general sobre reforma del presupuesto en los casos en que no sea posible hacer una previsión adecuada como ocurren con las erogaciones por diferencia de cambio, situación o traslado de fondos, pagos de defunción de funcionarios, participación a denunciados y pago de intereses contingentes."<sup>19</sup>

Asimismo, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, encontramos una excepción aún más clara al principio consagrado en el artículo 126 Constitucional, en el sentido de que no podrá efectuarse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto, toda vez que en el artículo 30 de la supramencionada ley se dispone que:

#### Artículo 30.-

"En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Programación y presupuesto, podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedaran sujetos para los fines de ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes."<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Fraga Gabino. Op. Cit., Pag. 331

<sup>20</sup> Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Art. 30

El alcance de este artículo tiene su fundamento en la constante variación de las necesidades del Estado, ya que estas están en constante fluctuación, lo que ha condicionado la realización de ciertos proyectos, por eso cuando haya que excederse del presupuesto asignado, como bien ordena la Ley sólo deberá ser en

casos debidamente justificados, y cuando se trate de la realización de obras o cualesquiera otra acción que implique exceder el presupuesto autorizado, será con el único y exclusivo fin de satisfacer las necesidades imperantes de la sociedad.

Cabe aclarar que en el mencionado artículo, aún se menciona a la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, como la autoridad que autorizaba tal excepción, por lo que esas funciones deberán entenderse ahora como facultad de la Secretaría de Hacienda, que paso a tener las funciones de presupuesto que tenía la primera mencionada.

Algo importante y que no debe pasar desapercibido, es la hipótesis consagrada en el artículo 126 Constitucional, en cuanto a la reforma del presupuesto es que, cuando se autorice la erogación de un gasto no previsto en el Presupuesto de Egresos, necesariamente se necesitarán recursos para cubrirlos, mismos que tal vez no fueron considerados en las estimaciones de los ingresos autorizados, por lo tanto, deberá también contemplarse la fuente de esos ingresos para cubrir gastos no previstos, al respecto Flores Zavala dice que: "son ingresos extraordinarios aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades

imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofes, déficit etc."<sup>21</sup>

## NATURTALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Estamos ante la presencia de un acto cuya naturaleza algunos la clasifican en dos formas: la primera de ellas será en el sentido de que los presupuestos de egresos tiene una naturaleza legislativa en cuanto a su aspecto formal, es decir por emanar del congreso de la unión; la segunda de ellas es que tiene una naturaleza administrativa en cuanto a su aspecto material por no regular situaciones generales y abstractas como lo sería el caso de una ley. El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, determina la naturaleza del Presupuesto de Egresos atendiendo a su aspecto material, es decir, a su origen y destino por eso nos dice que: "la aprobación de éste compete exclusivamente a la Cámara de Diputados no puede implicar un acto materialmente legislativo ya que se manifiesta en la adhesión expresa que este órgano emite respecto de cada uno de los renglones o partidas presupuestales y sin perjuicio de que en el desempeño de la consabida facultad las rechace o modifique. Por ende la aprobación del presupuesto anual de gastos se traduce no en una ley, sino en un decreto, que es la forma de los actos administrativos".<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, 31ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995. Pag. 23

<sup>22</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., Pag. 694.

Efectivamente, podemos considerar al Presupuesto de Egresos como un acto de naturaleza administrativa, toda vez que mediante su aprobación, el poder legislativo no está creando una facultad de ejercicio de disposición del presupuesto en favor de uno de los Poderes de la unión, sino que está cumplimentando el último requisito formal para poner en práctica el ejercicio y administración del Gasto Público, que le corresponde al Poder Ejecutivo, además de no crear situaciones generales, impersonales y abstractas, como sería el caso de una ley, en consecuencia, el decreto por el cual se emite, lo único que está haciendo es dar la formalidad legal a un acto eminentemente administrativo, para que el Poder Ejecutivo en el ámbito de sus facultades cumpla con las obligaciones que el propio presupuesto le impone.

### **1.3 FISCALIZACION**

#### **LA FISCALIZACION SUPERIOR EN MEXICO**

En este apartado orientare el análisis a la Fiscalización como género, para posteriormente ubicarla en el ámbito de la competencia legislativa; de esta forma la Fiscalización, comprende el examen, evaluación, revisión y comprobación de la facultad administrativa llevada a cabo por el Poder Ejecutivo, en la ejecución del presupuesto, en la que se confrontaran la reciprocidad que existe en lo que se gasta y lo que se obtiene con ese gasto. Esta facultad constitucionalmente está conferida al Poder Legislativo, a través de un Órgano Técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, cuya función se realiza independientemente de las auditorías que el mismo Poder Ejecutivo practica a sus dependencias y entidades.

Esta actividad fiscalizadora tiene su principal razón de ser, en la respuesta que cada uno de los Poderes de la Unión, deben dar al pueblo sobre el manejo de los recursos que les han sido asignados para el cumplimiento de sus funciones como entes públicos, y que mejor que este informe sea rendido a un Organó externo e independiente y que representé a la población, procurando conservar el sano equilibrio de poderes, el maestro Jacinto Faya Viesca afirma que: " no es que la soberanía fiscalizadora se circunscriba a un sólo poder, más bien es que para efectos de control se da esta potestad en la 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,"<sup>23</sup> coincidimos con esta idea desde el momento en que sabemos que uno de los elementos del Estado es la Población, entonces ésta es la interesada del buen manejo de los recursos que aporta para el financiamiento del gasto público. Por lo tanto "...en México la exigencia de responsabilidad Política por motivos de administración financiera si se contempla en nuestras leyes. Por una parte la Constitución Política se refiere a ello en forma expresa y, por otra, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda regula el control financiero por Órgano Político."<sup>24</sup>

En este orden de ideas, nuestra Constitución Política en su artículo 31 fracción IV, obliga a los ciudadanos a contribuir en los gastos públicos, aunque no menciona el derecho que tenemos de conocer e investigar el uso y destino de los recursos que emplea el Gobierno. El maestro Jacinto Faya Viesca dice que: "si existe en la ley la obligación de contribuir a los gastos públicos corresponde el derecho de ser informado sobre su destino y utilización de los recursos públicos. Esto a su vez permite exigir una administración financiera racional, eficiente y honesta." <sup>25</sup> Cierto es que no existe una disposición expresa que mencione el derecho que se tiene para

---

<sup>23</sup> Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit., Pag. 313.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem. Pag. 314

conocer el destino de los recursos públicos, pero desde mi punto de vista, ese derecho se encuentra tácitamente a partir del momento en que el Constituyente otorgó la facultad al Poder Legislativo de exigir a los otros Poderes la rendición de cuentas.

Los ordenamientos que regulan la función de fiscalización superior son: en primer término, y de manera directa, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 74, fracciones II, III y IV, párrafos primero, cuarto, quinto, sexto y séptimo. Desde el año de 1917, nuestro sistema constitucional regulatorio de esta función prácticamente no a cambiado, puesto que solamente a tenido una reforma el artículo en comento, en materia de cuenta pública, siendo la más reciente la del 17 de marzo de 1987, en la cual se dispuso que la Cámara de Diputados recibiría la cuenta pública dentro de los diez primeros días de junio del año siguiente a aquel que se fiscaliza.

En el segundo nivel normativo, tenemos a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y su Reglamento, constituyen el principal conjunto de normas aplicables a esta función. Se precisa que es un órgano Técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal. En cuanto al Departamento del Distrito Federal el Organo Técnico encargado de la revisión de su cuenta pública, a partir del año de 1995, es la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes, según lo dispone el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso C, de la Constitución Política.

Otro ordenamiento legal que reglamenta directamente esta institución, es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 51 y 59; de manera indirecta también reglamenta esta función la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, la Ley de Deuda Pública,

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otras.

La fiscalización superior debe seguir siendo competencia del Poder Legislativo, ya que la representación popular que ostentan será siempre la causa fundamental para que la ciudadanía a través de sus representantes este enterada del buen manejo de los recursos públicos; esta función fiscalizadora es parte de la función de control que el Poder Legislativo ejerce sobre el Poder Ejecutivo, procurando de esta forma un mayor equilibrio de los Poderes de la Federación, siendo necesario que, la Contaduría Mayor de Hacienda, cuente con mayor independencia, aunque forme parte del Congreso de la Unión, con el fin de certificar que los Gobernantes hayan cumplido cabalmente, con los programas y objetivos para los que se destino el Gasto Público.

La Fiscalización Legislativa, será a posteriori, es decir, una vez que el Gobierno Federal ha ejercido el presupuesto, teniendo el Poder Legislativo en todo momento y a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, todos los instrumentos necesarios para cumplir con su objetivo.

## **FISCALIZACION EN EL MUNDO.**

Se suelen reconocer internacionalmente dos formas de ejercer el control de la gestión financiera, de acuerdo al punto de vista de la relación entre el órgano que controla y la entidad sujeta a control, cuando ambos entes pertenecen al Poder Ejecutivo, el Control se denomina Interno, pero si el Control es ejercido desde fuera de dicho poder, es cumplido por una entidad de fiscalización superior que

forma parte casi siempre del Poder Legislativo, y reciben el nombre de Control Externo, para el ejercicio de este último tipo de Control se han constituido en varios países las mencionadas Entidades u Organos de Fiscalización superior.

Un análisis comparativo que muestre el control externo entre los sistemas jurídicos de diferentes países, permite determinar que hay tres grupos en los cuales se agrupan las principales entidades de fiscalización:

- El primer tipo de entidades de fiscalización superior, son los Tribunales o Cortes de Cuentas, que puede considerarse como el sistema Europeo, considerando que es utilizado por la mayoría de los países de aquel continente.

Aunque se trata de auténticos tribunales, cuya autoridad superior es colegiada, integrada por magistrados generalmente inamovibles, y se integran con modalidades diversas en cada país, son órganos que dependen de los Parlamentos o Congresos, normalmente de la Cámara Baja o Asamblea. Únicamente en los casos de Francia y Alemania, los Organos de Fiscalización Superior son independientes de los poderes constitucionales, lo que resulta favorable para su actuación, en virtud de que su función debe ser totalmente imparcial, no debe existir una dependencia jerárquica con algún ente público, si acaso sólo una relación de carácter Orgánico con el Poder Político en donde se encuentra, para así evitar que los resultados de la actividad fiscalizadora puedan estar sujetos a influencias no precisamente jurídicas.

El segundo tipo de entes de fiscalización superior, lo conforma la Contraloría General o Auditoría General, en donde se encuentran la mayoría de los países de América Latina. A diferencia del tipo Europeo, este de corte americano, esta bajo la dirección de un titular a cargo del órgano.

Son dependientes de los poderes legislativos, pero cuentan con independencia y, sus titulares, son nombrados con carácter inamovible por diferentes períodos que pueden variar entre 8 y 15 años.

- El tercer tipo son los Consejos de Auditoría, Categoría en donde están Corea y Japón, en donde sus entidades, de carácter colegiado, reportan al Presidente o al Emperador, respectivamente.

La larga experiencia mexicana se acerca, como es claro, al tipo americano de entidades de fiscalización superior. Se trata de un órgano técnico que ya he mencionado anteriormente y que se denomina Contaduría Mayor de Hacienda, a cargo de un solo titular, llamado Contador Mayor, integrado a la cámara de Diputados, pero que cuenta con independencia técnica para realizar sus funciones.

A pesar de las diferencias que existen entre los tipos de Entidades de Fiscalización Superior, que han quedado descritas anteriormente, todas ellas tienen la característica común del énfasis en su autonomía. Se trata de una independencia institucional, frente a los órganos que integran la rama ejecutiva, y sin distinción de la estructura política de que se trata; a esta Independencia se agrega otra funcional o técnica, ya que las diferentes entidades cuentan con atribuciones para decidir tantos sus programas de fiscalización, como la mecánica de desarrollo de sus auditorías. En su gran mayoría la Entidades de Fiscalización superior son responsables ante sus respectivos congresos o parlamentos, a quienes entregan los resultados de las revisiones generales de las cuentas del Estado y de la Auditorías Especiales que les son requeridas.

## 1.4. AUDITORIA

"La auditoría es una función que tiene como objetivo la práctica o realización de una revisión,"<sup>26</sup> es un examen y evaluación de los sistemas de control que las Entidades del Sector Público tienen para el ejercicio de presupuesto; se valora si se están cumpliendo con las metas y objetivos trazados conforme a su plan presupuestal, haciendo las recomendaciones pertinentes para que se cumpla con lo que falte y corrijan deficiencias.

La auditoría como función se clasifica en:

"Interna.- Se realiza dentro del ámbito de una organización, entidad o dependencia, por personal adscrito y que depende económicamente de las mismas. Su importancia radica en que se constituye en el instrumento de control interno que revisa, analiza, diagnóstica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la Dirección y Operación, información sobre el resultado de su gestión; propiciando, en su caso, la adopción de medidas que tiendan a mejorar la eficiencia en la administración de los recursos, así como la eficacia en el logro de objetivos y metas previstas.

Externas.- Se lleva a cabo por profesionales independientes de la Dependencia o Entidad."<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Adam Adam, Alfredo. La Fiscalización en México, 2ª. Edición. Editado por la Dirección General de Publicaciones de la UNAM, 1988. Pag. 65

<sup>27</sup> *Ibidem*.

Dentro del primer tipo de auditoría que se denomina Interna y aplicada al sector público, se contemplan las auditorías practicadas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en virtud de que esta Dependencia es parte del Poder Ejecutivo, según se ha visto en capítulos anteriores, por lo tanto si se audita a un ente dependiente del Poder del cual forma parte esa dependencia, se estará ante la presencia de auditorías internas, limitándose su jurisdicción exclusivamente a uno de los poderes del cual forma parte; lo que no sucede en el caso de las auditorías practicadas por la Contaduría Mayor de Hacienda, en cuanto a que ésta depende de otro poder y con facultad de auditar a uno distinto al cual pertenece; entonces la auditoría que practica éste último órgano, se considerará como auditoría externa a posteriori, en virtud de proceder de un Poder distinto al que se audita.

Por su ámbito de competencia la auditoría se clasifica en Privada y Gubernamental, siendo esta última la que se analiza, por ser el Sector Público, el ámbito de este estudio. De esta forma la auditoría gubernamental, comprende el examen de las operaciones cualesquiera que sea su naturaleza de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de determinar, si los objetivos y metas han sido alcanzados, conforme a lo proyectado; si los recursos han sido administrados de manera eficiente y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables, en otras palabras se puede decir que: "la auditoría gubernamental comprende el examen o revisión de las funciones, actividades y operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, realizadas por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de evaluar si el todo o parte de los estados financieros o presupuestales presentan razonablemente la situación financiera o el ejercicio presupuestal; si los objetivos y metas fueron alcanzados en condiciones de eficacia y eficiencia con relación a los recursos que

se les asocian, y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables".<sup>28</sup>

De los anteriores conceptos, cabe destacar una característica fundamental que la distingue de la fiscalización propiamente dicha, la auditoría llevada a cabo por el Poder Ejecutivo, a través de los Organos de Control Interno en las Entidades y Dependencias Públicas y por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a fin de evaluar metas y objetivos programados en los presupuestos, y en su caso, emitir medidas correctivas, en cambio la fiscalización, revisa todos los programas del presupuesto y no sólo algunas metas y objetivos, se lleva a cabo por Organos Externos, en nuestro caso por la Contaduría Mayor de Hacienda; otra diferencia radica en el hecho de que la auditoría gubernamental, es llevada a cabo en forma permanente por los Organos de Control Interno, generalmente en forma trimestral, en cambio la fiscalización realizada por la Contaduría Mayor de Hacienda es a posteriori, es decir, después de haber hecho uso de los recursos asignados en los correspondientes presupuestos, siendo la auditoría una de sus herramientas con las que dispone para cumplir con los objetivos que hemos mencionado en el capítulo relativo a la Fiscalización.

El Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, dispone en su artículo 141, que "los Organos de Auditoría Interna de las Entidades elaborarán un programa anual de auditoría, el cual contendrá: los tipos de auditoría a practicar; las unidades, programas y actividades a examinar, los períodos estimados de realización y los días hombre a utilizar..."<sup>29</sup> con lo que se confirma que la auditoría gubernamental es permanente y forma parte de las actividades que desempeñan las Entidades del Sector Público.

---

<sup>28</sup> Ibidem. Pag. 66

<sup>29</sup> Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal. Art. 141

Otro aspecto igualmente importante que caracteriza a la auditoría, es su carácter preventivo o correctivo, ya que la auditoría como instrumento de control y evaluación del cumplimiento de metas, programas y objetivos, aportará elementos para un mejor ejercicio de los recursos que las entidades están manejando. El artículo 145 del Reglamento antes mencionado dispone que:

#### Artículo 145.-

"Los Organos de Auditoría Interna, por cada una de las auditorías que practiquen, elaborarán un informe sobre el resultado de las mismas, de conformidad con las normas que dicte la Secretaría, estos informes se darán a conocer a los titulares de las Entidades auditadas para que, en su caso, acuerden la adopción de medidas tendientes a mejorar su gestión y el control interno, así como a corregir las desviaciones y deficiencias que se hubieren encontrado..."<sup>30</sup>

Como vemos la función de la auditoría es primordialmente preventiva y correctiva en su caso, pero también como consecuencia de ellas se puede fincar responsabilidades administrativas que afectaron al Erario Federal.

Desde el punto de vista jurídico, es fundamental la auditoría denominada "Auditoría de Legalidad", este tipo de auditoría tiene como finalidad revisar si la Dependencia o Entidad, en el desarrollo de sus actividades, ha observado el cumplimiento de disposiciones legales que les son aplicables ( leyes, reglamentos, decretos, circulares, etc.). Esta variable de auditoría puede realizarse simultáneamente y formando parte de la revisión que se practica en

---

<sup>30</sup> Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal. Art. 145.

cualesquiera de las formas de auditoría que se conocen, o bien realizarse en forma independiente para que una vez conocidos sus resultados, determinar si hay o no lugar a fincar responsabilidades, por alguna falta de observancia a la Ley, teniendo su origen este tipo de auditoría en el artículo 136 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que establece:  
Artículo 136.-

"Las auditorias al Gasto Público Federal podrán ser de tipo financiero, operacional, de resultado de programas y de legalidad..."<sup>31</sup>

Confirmándose que en el ejercicio del Gasto Público, el principio de legalidad en su manejo es fundamental, porque finalmente la recaudación, manejo, ejercicio y revisión del gasto, están sujetos invariablemente a un ordenamiento jurídico vigente.

## 1.5 CUENTA PUBLICA

La evolución histórica para la formulación y control del gasto público se inicio en los Estados que adoptaron un sistema de Democracia Constitucional. Este proceso dio comienzo en el siglo XVIII, de esta manera se permitió la colaboración indirecta del pueblo en las decisiones relacionadas con el ejercicio del gasto público. El ejercicio de éste, es una de las actividades más importantes de las finanzas públicas; la adopción de una política de Finanzas Públicas, refleja finalmente, la adopción de una Política Económica por parte del Gobierno. El Estado como cualquier otra persona moral, debe llevar una serie de procedimientos de carácter administrativo y contable,

---

<sup>31</sup> Reglamento de las Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal. Art. 136.

con el fin de tener una base de datos o información que le permita valorar el cumplimiento de sus metas y objetivos, y estar en posibilidad de informar anualmente sobre la administración del Erario Público; este informe que debe rendir reviste características contables, financieras, económicas, presupuestales y jurídicas, se denomina Cuenta Pública.

Para el maestro Jacinto Faya Viesca, la Cuenta Pública "es la justificación de los gastos y el cumplimiento de los programas autorizados en el decreto de presupuesto. Es a su vez el resultado de la consolidación que se señalan en el documento presupuestario de las contabilidades de las dependencias y entidades del Gobierno Federal."<sup>32</sup> Se debe entender que, la cuenta pública es el documento que anualmente prepara el Poder Ejecutivo, para ser presentado a la Cámara de Diputados para su revisión; a través de la cuenta se informa el destino de los recursos humanos, financieros y materiales que estuvieron bajo la administración y ejercicio de las Dependencias y Entidades del Sector público, así como también se informa la situación que guardan los anteriores rubros, a la terminación de cada ejercicio presupuestal, conteniendo información detallada de aspectos financieros, contables, programáticos y presupuestales de las acciones del Gobierno; su presentación al Poder Legislativo, esta prevista en el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, dichos preceptos legales establecen que la presentación de la cuenta pública anual se hará por el Titular del Poder Ejecutivo, a más tardar el día 10 de junio del año siguiente al que corresponde la cuenta.

La cuenta pública tiene distintas características, entre las que destacan ser un informe por medio del cual el Titular del Poder

---

<sup>32</sup> Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit., Pag. 284

Ejecutivo Federal, informa al pueblo como, cuando y en que fueron erogados los recursos bajo su administración; este informe tiene una gran trascendencia de carácter político, en virtud de la intervención que los representantes populares tienen al conocer la cuenta pública, ya que estos a su vez tiene la obligación de aprobar o reprobar en nombre de la ciudadanía los gastos hechos por el Gobierno. Otra característica es la relativa a que es una herramienta para que la representación popular a través de la Fiscalización controle el gasto gubernamental aprobado por estos últimos, puesto que de su examen y revisión puede derivar la solicitud de la documentación comprobatoria del gasto, que la Cámara de Diputados juzgue pertinente, e incluso llevar a cabo visitas, inspecciones y prácticas de auditorías a las Entidades que lo ameriten. Su presentación se realiza en un tomo de resultados generales y tomos independientes para cada Secretaría de Estado que integran la Administración Pública federal y los Poderes Legislativo y Judicial.

## **ELABORACION DE LA CUENTA PUBLICA**

La elaboración de la cuenta de la Hacienda Pública compete al Titular del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en lo que respecta al Poder Legislativo y al Poder Judicial, éstos presentarán directamente su información al Presidente de la República, par que éste a su vez, ordene sea agregado a la Cuenta Pública anual que deba presentar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el artículo 122 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, dispone que:

Artículo 122.-

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer a las entidades de quienes deba recabar información, a más tardar el 30 de noviembre de cada año, las instrucciones y formatos para obtener de éstas los datos necesarios para la elaboración de la cuenta pública”<sup>33</sup>

Asimismo, las Dependencias y Entidades, tienen por ley la obligación de efectuar el cierre de sus operaciones y consecuentemente de sus registros contables y presupuestales, a más tardar el día último del mes de febrero del año siguiente a que corresponde la cuenta pública. El cierre de operaciones es el 31 de diciembre para el sector central y el plazo máximo para el registro de las operaciones es de 60 días según lo dispuesto en el artículo 105 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Las Dependencias y Entidades, deben presentar a más tardar el 15 de marzo del siguiente año, los formatos y anexos que contienen información de las mismas y que se integran a la cuenta pública y sirven de base para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realice la consolidación de información para su presentación en la cuenta pública, en cambio los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, deberán rendir su información respectiva a más tardar el 31 de marzo del siguiente año al de la cuenta, atento a lo dispuesto en los artículos 123 y 124 del supramencionado reglamento.

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda “la cuenta pública del Gobierno Federal, esta constituida por los estados contables, financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la ley de ingresos y del ejercicio del presupuesto de

---

<sup>33</sup> Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Art. 122

egresos de la Federación, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal, y los estados detallados de la deuda pública federal."<sup>34</sup> En este precepto se caracteriza a la cuenta pública como un documento que contendrá la información no sólo del ejercicio del gasto público, sino también del origen de los recursos que sirvieron para ejercer el gasto, es decir, también se verificara que la recaudación aprobada en la Ley de Ingresos se haya efectuado conforme a las normas de dicha ley, con el fin de constatar el monto de lo recaudado y su destino final.

De la revisión y análisis de la cuenta pública las comisiones competentes de la Cámara de Diputados, obtienen información con la que preparan dictámenes y proyectos de decreto por los que se revisan las cuentas públicas, sin perjuicio de que se determine la realización de auditorías.

También forma parte de la Cuenta Pública, los estados presupuestales y financieros, comprendiendo los resultados obtenidos por las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control presupuestal, de acuerdo con las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública.

Actualmente, la elaboración de la cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal, corresponde al Jefe del Departamento del Distrito Federal, y su revisión corresponde a la Asamblea Legislativa, la cuenta del Distrito Federal será presentada a través de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda del

---

<sup>34</sup> Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Art. 14.

Distrito Federal, atendiendo lo criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74 Constitucional, según lo prevé el artículo 122 Base Primera fracción V incisos b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya hasta en tanto no se dicten las leyes del control presupuestal, para su aplicación en el Distrito Federal.

## CAPITULO II

### 2.- FUNCION FISCALIZADORA DEL PODER LEGISLATIVO A TRAVES DEL CONSTITUCIONALISMO.

La facultad de control que tiene el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, no es nueva, ha venido evolucionando conforme pasa el tiempo, ya al inicio de la guerra insurgente Hidalgo hacía notar la necesidad de controlar los actos del Rey y decía "...Establezcamos un Congreso que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino, los Diputados gobernarán con dulzura de padres, nos tratarán como a sus hermanos, desterrarán la pobreza, moderando la devastación del reino y la extracción de su dinero..."<sup>35</sup> Dicho pensamiento reflejaba la necesidad de que el Poder Legislativo, fuera un efectivo contrapeso de los abusos llevados a cabo por la monarquía y, que hasta a esas

---

<sup>35</sup> Zavala Silvio. Apuntes de Historia Nacional, 1808-1974, Fondo de Cultura Económica, S.A. 5ª. Edición. México, 1990. Pag. 23

Distrito Federal, atendiendo lo criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74 Constitucional, según lo prevé el artículo 122 Base Primera fracción V incisos b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya hasta en tanto no se dicten las leyes del control presupuestal, para su aplicación en el Distrito Federal.

## CAPITULO II

### 2.- FUNCION FISCALIZADORA DEL PODER LEGISLATIVO A TRAVES DEL CONSTITUCIONALISMO.

La facultad de control que tiene el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, no es nueva, ha venido evolucionando conforme pasa el tiempo, ya al inicio de la guerra insurgente Hidalgo hacía notar la necesidad de controlar los actos del Rey y decía "...Establezcamos un Congreso que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino, los Diputados gobernarán con dulzura de padres, nos tratarán como a sus hermanos, desterrarán la pobreza, moderando la devastación del reino y la extracción de su dinero..."<sup>35</sup> Dicho pensamiento reflejaba la necesidad de que el Poder Legislativo, fuera un efectivo contrapeso de los abusos llevados a cabo por la monarquía y, que hasta a esas

---

<sup>35</sup> Zavala Silvio. Apuntes de Historia Nacional, 1808-1974, Fondo de Cultura Económica, S.A. 5ª. Edición. México, 1990. Pag. 23

fechas, había vivido el territorio mexicano no sólo en el ámbito de extracción de la riqueza pública sino también en aspectos sociales, políticos y culturales.

En el caso de la fiscalización legislativa a partir de la época del constitucionalismo, se encuentra en su antecedente, en la Constitución de Cádiz de 1812, pasando por la de Apatzingan de 1814, la de 1824, 1836, 1857 y finalmente la de 1917, siendo uno de los motivos principales el hecho de que se reflejara este control en los documentos constitucionales, la procuración del equilibrio de los poderes, dándole la facultad a uno de ellos de ejercer un control sobre los actos administrativos que le corresponden a los otros.

A partir del año de 1824 aparece por primera vez un órgano técnico encargado de llevar a cabo la facultad fiscalizadora, cuyo nombre es lo que hoy conocemos como la Contaduría Mayor de Hacienda, su evolución a través del tiempo a sido constante, de acuerdo al momento político o económico que ha vivido el país, sin embargo, parece ser que la finalidad para la que fue creada todavía se encuentra vigente como lo veremos en el capítulo correspondiente a la Contaduría.

En este contexto, ha surgido la fiscalización y el control, su evolución histórica, tiene también su origen en aquellos Estados que ha adoptado un sistema de democracia constitucional, iniciándose este proceso fundamentalmente en el siglo XVIII, con el fin de que se permita la colaboración indirecta del pueblo en las decisiones relacionados con el ejercicio del Gasto Público y su control, de esta forma, la revisión de la cuenta pública ha tenido una gran trascendencia política, por ser un órgano político quien ejerce esas funciones, al respecto, Francisco Osornio Cortés, indica que: "La revisión de la Cuenta Pública constituye un acto político, por ser un órgano de representación popular quien lo realiza, con fundamento

en disposiciones constitucionales. Dicho órgano participa en la revisión del gasto público y en la aprobación del ejercicio del presupuestario, autorizando de esta manera la actividad financiera del ejecutivo."<sup>36</sup>

Durante el siglo XIX, México padeció de constantes guerras civiles y enfrentamientos entre diversos grupos ideológicos, empeñados en disputarse y obtener el control político del país, empero, a pesar de los constantes movimientos sociales e insurrecciones, ocasionados por la debilidad de los Gobiernos surgidos después de haberse consumado la independencia; la función fiscalizadora ha prevalecido, teniendo esta función sus características propias, misma que parecía no alterarse, aún cuando eran diferentes grupos políticos los que se alternaban el ejercicio del poder en ese siglo.

En este orden de ideas, se analizará el régimen constitucional a que ha estado sujeta la facultad Fiscalizadora del Poder Legislativo, tomando en consideración que en nuestro sistema político se ha hecho énfasis en la División de Poderes, otorgándole a cada uno de ellos facultades exclusivas, cuya razón de ser es el equilibrio de los mismos. Se enunciará y comentará las disposiciones de la Constitución de Cádiz, hasta nuestro actual texto constitucional, remarcando las características que cada Constitución contenía para la actividad Fiscalizadora.

## 2.1.- CONSTITUCION DE CADIZ

---

<sup>36</sup> Osornio Cortes, J. Francisco, Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México, Editorial Porrúa. S.A. México, 1992, pag. 163

Esta Constitución no podía dejar de considerarse dada la importancia jurídico-política que tuvo en la última etapa del Virreinato, y poco antes de consumada la independencia, este cuerpo normativo estuvo vigente en dos ocasiones, en 1812 y en 1820, es el resultado del enfrentamiento del pensamiento liberal español al régimen monárquico que en esa época imperaba, como documento formal sirvió tanto para España como para sus dominios, y recibió el nombre de Constitución Política de la Monarquía Española. Lucas Alamán decía "la Constitución de 1812, no sólo ha pesado en toda la Historia Constitucional de España en la que opera a veces como un sugestivo mito político, sino en la de Europa y América. La Constitución de 1812, caso único en la Historia Constitucional, llegó aceptarse en bloque, como Constitución propia, por varios pueblos europeos y americanos".<sup>37</sup> Siendo uno de ellos el pueblo mexicano, fue promulgada en la ciudad de Gáditana el 19 de marzo de 1812, y fue reimpressa en la ciudad de México, por mandato del Virrey, el 8 de septiembre de ese mismo año, antes se había jurado en Veracruz y Campeche.

La Vigencia de esta carta fue muy breve en México, en el año de 1814 fue derogada cuando Fernando VII, por decreto de 4 de mayo de ese año, restableció el absolutismo. Dicho decreto fue publicado en la Nueva España el 17 de septiembre de 1814, nuevamente estuvo en vigor en el año de 1820, cuando el Virrey Apodaca la juró el 31 de mayo de ese mismo.

Como se apuntó anteriormente, tuvo vigencia en México en virtud de que la Nueva España era considerada como parte del Territorio de la Monarquía Española, según lo establece el artículo 10 de la Constitución de Cádiz y que a la letra dispone:

---

<sup>37</sup> Tomado por Daniel Moreno Díaz, en el libro "Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812. 1ª. Edición, Editada por Publicaciones de la Coordinación de Humanidades de la UNAM. México, 1965. Pag. 121

## Artículo 10.-

“El territorio español comprende en la península con sus posesiones e islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaen, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla, Valencia, Las Islas Baleares y Las Canarias con las demás posesiones de Africa. En la América septentrional Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán...”<sup>38</sup>

En esas circunstancias era lógico suponer que mientras la Nueva España y todos aquellos territorios considerados como parte de la Monarquía Española, debían sujetar su organización política a los ordenamientos de la Constitución de Cádiz, hasta en tanto no ocurriese algún cambio social o político de los territorios conquistados, como ocurrió en nuestro caso con la emancipación que se consumó en el año de 1821.

Las cortes cumplieron un papel fundamental en las decisiones que se tomaban por parte de los Gobiernos, al ser la cuna de la representación de las provincias. La Constitución de Cádiz las definía en su artículo 27 de la siguiente forma:

“Las cortes son la reunión de todos los diputados que representan a la nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá.”<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1995. 19ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1995. Pag. 61

<sup>39</sup> Ibidem. Pag. 63

Sesionaban en períodos ordinarios y extraordinarios para tratar todos los asuntos relacionados con el funcionamiento del Gobierno, entre esas funciones estaba la de aprobar las cuentas del gobierno, como lo dispone el artículo 131 de la Constitución de Cádiz que a la letra dice:

Artículo 131.-

"Las facultades de las cortes son:

Decimosexta: examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos"<sup>40</sup>.

Asimismo, podían exigir el cumplimiento de la Constitución y las leyes relativas al gasto público, dicha facultad parecía no tener límites, según el texto de la mencionada Constitución, ya que si de la revisión de las cuentas se comprobaban desvíos de los fondos públicos, tenían la facultad de fincar responsabilidades a los servidores públicos responsables según lo disponía la fracción vigesimoquinta del artículo antes transcrito, sin embargo, tratándose del Rey, no se podía proceder en su contra, aún cuando se corroborare que a instancias de éste se había cometido algún desvío presupuestal o algún otra contravención de las leyes, según el sentido del artículo 226 de la Constitución en estudio, corroborándose esto con la simple lectura del artículo 14 de la Constitución, el cual define el tipo de Gobierno, como una "Monarquía Moderada Hereditaria".<sup>41</sup> relacionado con el artículo 168 que disponía:

---

<sup>40</sup> Ibidem. Pag. 76

<sup>41</sup> Ibidem. Pag. 62

### Artículo 168.-

"La persona del Rey es sagrada, y no esta sujeta a responsabilidad."<sup>42</sup>

La monarquía moderada como forma de Gobierno, era un gran escudo para el Rey, no obstante que existían las cortes que deberían haber sido un efectivo control, la responsabilidad por actos que contravinieran las leyes se limitaba a los funcionarios inferiores al gobernante, tan así es que en materia de gasto su examen y revisión, los diversos secretarios rendían las cuentas a las cortes, mismas que en uso de las facultades que les atribuía el artículo 131 de la Constitución, podían aprobarlas o reprobarlas y en su momento hacer efectiva alguna responsabilidad en contra de ellos.

La rendición de cuentas que se establecía para los ayuntamientos de los pueblos y provincias, era realizada en forma anual, igual que la del gobierno central, pero no directamente por las cortes, sino por la Diputación Provincial correspondiente, es decir, estaba circunscrita esta actividad a un ámbito local, conforme lo disponía el artículo 323 de la multicitada Constitución y que a la letra dice:

### Artículo 323.-

"... Los ayuntamientos desempeñaran todos estos cargos bajo la inspección de la diputación provincial a quien le rendirán cuenta

---

<sup>42</sup> Ibid., Pag. 80

justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido."<sup>43</sup>

En este orden de ideas, el artículo 335, facultaba a las Diputaciones Provinciales para la revisión y examen de los ingresos y los gastos presentados en la cuenta de los pueblos y sus ayuntamientos; así el artículo en comento disponía:

Artículo 335.- Toca a estas Diputaciones:

"Segundo: velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando que en todo se observen las leyes y reglamentos."<sup>44</sup>

Existía un marco jurídico regulador de las finanzas públicas de la Nueva España, que procuraba un manejo limpio de los caudales públicos, aún con las limitantes que en materia de responsabilidades se han señalado, sin embargo, desde aquella época ya se tenía una visión de lo que debería ser el control presupuestal, y el hecho de que otro poder era el encargado de tan delicada tarea, con el fin de apegarse a lo más posible al ejercicio de la división de poderes y su equilibrio, aunque esto último no era tan fácil llevarlo a la práctica, en razón de la Monarquía Moderada que como forma de Gobierno se adoptó en España y sus territorios.

Finalmente se destaca el hecho, de que una vez que las Cortes habían llevado a cabo la revisión, examen y aprobación de los

---

<sup>43</sup> Ibidem. Pag. 97

<sup>44</sup> Ibidem. Pag. 100

ingresos y gastos efectuados por el Gobierno, se llevaba a cabo la publicación de los resultados tanto en las provincias y los ayuntamientos representados en las Cortes, a efecto de que se conociera el destino de los recursos. Esta era una buena práctica, tomando en consideración que en la mayoría de las ocasiones la población no puede llevar a cabo esta labor directamente y, por lo tanto, sus representantes tenían la obligación de informar, siendo esta una de sus tantas obligaciones que por mandato adquirirían al ser electos los Diputados a las Cortes.

## **2.2.- CONSTITUCION DE APATZINGAN. (DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE AMERICA MEXICANA)**

“José María Morelos y Pavón convocó a un congreso para instalarse en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, el cual se integró por seis Diputados que designó Morelos y por dos Diputados de elección Popular. En la Sesión inaugural de dicho Congreso se presentaron los 23 puntos que con el nombre de Sentimientos de la Nación preparó Morelos para la Constitución”.<sup>45</sup>

Los azares de la guerra obligaron a emigrar de pueblo en pueblo al Congreso constituido, durante varios meses de labores, coaccionada por las tropas del virrey, la pequeña asamblea cuya integración hubo de modificarse en parte, preparó la Constitución que fue sancionada en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, con el Título de “Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana”<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Ibidem. Pag. 28

<sup>46</sup> Ibidem. Pag.29

La carta de Apatzingan no tuvo vigencia practica, no obstante haber sido designados los Titulares de los tres Poderes, doctrina que adopto como parte de las corrientes ideológicas que en aquellos tiempos se iban conociendo, influyo en gran parte el que no haya tenido una plena vigencia esta carta, las circunstancias políticas que en esos años prevalecían en la Nueva España. "Un año más tarde de promulgada la Constitución, en noviembre de 1815, fue capturado Morelos y al siguiente mes el Jefe Insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán a los restos de los tres Poderes"<sup>47</sup>.

Este cuerpo normativo tiene una gran importancia en la historia Constitucional, debido a que se le considera la primera Constitución que tuvo el territorio mexicano, ya que la Constitución de Cádiz era un instrumento que, para empezar, no fue concebido aquí, aún cuando algunos Diputados hayan asistido a las Cortes de Cádiz, además, era la Constitución de la Monarquía Española, en cambio en la de Apatzingan, claramente se establece que es para la América de México, dado que en la época de su promulgación estaba en pleno auge la guerra de independendia en nuestro territorio, por lo tanto desde el punto de vista de su principal promotor, Morelos, se concebía la necesidad de que el territorio nacional al ser independiente de la Corona Española, necesitaba un cuerpo normativo que procurara acabar con las grandes injusticias sociales, económicas y políticas que aquejaban a los mexicanos y que la misma representara los anhelos que se tenían y que por más de trescientos años habían sido subordinados. Este cuerpo normativo destaca grandes influencias de doctrinas de los principales estudiosos de la Ciencia Política, como el Barón de Montesquieu y su teoría de la División de Poderes, que hasta nuestras fechas sigue siendo tema de gran de discusión e inspiración para la organización de los Estados modernos, es por ello la importancia de esta Constitución en nuestra historia.

---

<sup>47</sup> Ibidem.

En este capítulo se analizará exclusivamente el manejo y control del presupuesto que la Constitución en comento preveía para el territorio nacional, ya que la facultad de Fiscalización que tiene el Poder Legislativo, también forma parte de la evolución constitucional de nuestro país, así como también del equilibrio de los Poderes, cuya doctrina fue adoptada por Morelos en sus Sentimientos de la Nación.

La base doctrinal de la Constitución de Apatzingan, fueron los Sentimientos de la Nación, en los cuales se concebía a la Soberanía del Estado, como una facultad que tenía el pueblo para ejercerla, y quien la depositaba en sus representantes, principio que hasta nuestras fechas tiene vigencia y que es base primordial de todo sistema republicano y demócrata, se dividía en tres poderes el ejercicio del Gobierno: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que como ya dijimos fueron disueltos en 1815, después de la muerte de Morelos, dichos sentimientos tenían por objeto abatir la tiranía, con el fin de que México fuera libre y pudiera administrarse por sí mismo.

La carta de Apatzingan estableció en su artículo 41, una obligación que aún está vigente, esa obligación es la relativa a que los ciudadanos deben de contribuir a los gastos del gobierno, con lo que se demostraba que para esa carta, la participación de la ciudadanía en la conformación del gasto público, era una obligación a la cual estarían sujetos los habitantes del territorio nacional, el Gobierno debería arreglar de una u otra forma los gastos que tuviera, con las contribuciones que para tal efecto estableciera, así como la de administrar y conservar los bienes del Estado, se entiende esto en razón de que el Gobierno era el único facultado para exigir este tipo de prestaciones, y lo que se buscaba con esta carta, era darle mayor fuerza al Gobierno independiente dentro de los límites de una sana división de poderes.

En este contexto, se pretendía desenvolver la legislativa, ya que era facultad del supremo congreso examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública, con lo que se pretendía un equilibrio de los poderes que en ella se detallaban, en virtud de que se otorgaba a un órgano representativo de la ciudadanía, el derecho de tomarle cuenta de la recaudación y gastos que hiciera el gobierno así como examinar y calificar si las inversiones que hacía el gobierno, con los fondos que integraban la hacienda pública, realmente eran benéficas para la nación.

El examen y aprobación de la recaudación e inversión de los caudales públicos, tenían como objeto que el Supremo Gobierno, en materia hacendaría, no variará los empleos que se habían autorizado para ese ramo, gravar con pensiones obviamente que eran innecesarias, los fondos del erario federal, asimismo que el Gobierno durante la ejecución de los fondos públicos no hubiese alterado las formas que el Congreso haya autorizado para efectuar la recaudación de los tributos, esta vigilancia es muy importante ya que el fondo de esta disposición es que el Supremo Gobierno, tenía la obligación de acatar la voluntad de los representantes del pueblo, prohibiéndole que arbitrariamente pudiera determinar el monto y el momento de la recaudación, asimismo al revisar las rentas que el Gobierno manejaba, el Congreso tenía la obligación de revisar que aquéllas se hayan distribuido conforme a los gastos que el congreso arregló para el funcionamiento del Gobierno, al revisar el manejo de las rentas públicas, el Congreso revisaría que estas se hayan repartido lo más justo posible, toda vez que uno de los objetivos de los sentimientos de la nación y de la carta de Apatzingan era acabar con la injusticia, y esta se reflejaba no solo en cuestiones sociales y políticas sino también en económicas, como era una desproporcionada distribución de la riqueza.

El artículo 174 de la Constitución de Apatzingan, disponía que el Gobierno "debería presentar cada seis meses al Congreso, un

estado abreviado de las entradas, inversión y existencias de los caudales públicos, y cada año le presentará otro individual y documentado, para que ambos se examinen, aprueben y publiquen".<sup>48</sup> Asimismo establecía los periodos en que el Supremo Gobierno estaba obligado a informar del manejo de gasto público.

El hecho de presentar el informe de entradas, inversiones y existencia de caudales públicos cada seis meses, lo concibo como una forma de examinar y revisar los avances que en materia de recaudación y gasto llevaría el Gobierno en ese periodo, para de esta forma tomar las medidas pertinentes a mejorar el manejo del erario, así como para que en un momento dado poder variar las políticas de gasto. Dicho informe sería abreviado, toda vez que cada año se presentaría uno individual para cada uno de los siguientes rubros: entradas, inversión y existencia de caudales públicos, este informe anual era diferente al presentado cada seis meses, toda vez que el anual debería ser presentado con la documentación soporte de la información que se le rendiría al Congreso, para de esta forma estar en posibilidad de cotejar la veracidad de la información, considero que este es un antecedente importantísimo de lo que hoy conocemos como la cuenta pública.

Una vez cotejado lo anterior, y si el Congreso lo aprobaba, se le tenía que dar publicación, entendiéndose esto, como una forma de hacer del conocimiento de los interesados, los gastos que se efectuaron con sus contribuciones y el manejo que de ellos hubiera hecho el Supremo Gobierno.

Todos los actos del Gobierno encaminados al ejercicio del gasto público, eran vigilados o mejor dicho controlados por el Congreso, procurando con esto poner en practica un equilibrio de poderes.

---

<sup>48</sup> Ibidem. Pag. 49

### 2.3.-CONSITUCION DE 1824.

El principal objetivo de la fue la lucha armada que inició en 1810, fue la emancipación de México respecto de la Corona Española, comenzaba la lucha interna por derrocar el Virreinato de la Nueva España; las grandes injusticias sociales y políticas que aquejaban a los habitantes de la Nueva España, orillaron a Hidalgo y un grupo de españoles nacidos en nuestro territorio, a iniciar una lucha por la reivindicación de los derechos que por naturaleza propia tenía el hombre, como son el ser libre y el derecho a la vida, gran parte de los criollos que apoyaron el movimiento insurgente, no sólo perseguían la libertad de la América, sino también la reivindicación de aquéllos derechos, que los legítimos españoles decían no les reconocían. Como todo proyecto, debería de tener alguna conclusión formal para darle vida a los principios de la lucha, uno de los documentos que expresó las necesidades de la Nueva España, lo fue los sentimientos de la nación y la Constitución de Apatzingan mencionados en el apartado anterior. La Constitución de 1824, viene a ser la carta que trato de conceptualizar en un marco jurídico las demandas políticas, sociales y económicas que reclamaba la nación una vez consumada la Independencia, ya que no había un marco jurídico específico al que deberían acatarse los actores del movimiento insurgente.

"El nuevo Congreso que remplazaba al anterior en su frustrado intento de expedir la Constitución. Se reunió el 5 de noviembre de 1823"<sup>49</sup> los Diputados de los nuevos Estados estaban convencidos de la idea de un sistema federal, aunque el grupo conservador no compaginaba con esta idea, los liberales tenían como principal texto de influencia la Constitución de los Estados Unidos. "Para el 20 de noviembre del mismo año, la Comisión de Constitución presentó el

---

<sup>49</sup> Ibidem. Pag. 153

acta constitucional, anticipo de la Constitución"<sup>50</sup>, cuyo objetivo era asegurar el sistema Federal.

"El 1º de abril de 1824, comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobado el 3 de octubre de ese mismo año, con el Título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos"<sup>51</sup> firmada el día 4 de ese mismo mes y año, y publicada al siguiente día por el Ejecutivo, con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo vigencia dicha carta hasta el año de 1835, sin ninguna modificación hasta su abrogación.

Previo al análisis que en este capítulo se hará sobre la materia de la fiscalización, es importante enunciar aquéllos preceptos del acta constitutiva de 1824, que de alguna forma tenían que ver con el control que el Poder Legislativo iba a ejercer sobre el Ejecutivo, y que más adelante quedarían plasmados en la Constitución.

Como principio fundamental el acta constitutiva de 1824 disponía el relativo a la consagración de la independencia del territorio nacional respecto de la Corona Española, se determinaba claramente que el territorio nacional no se consideraría patrimonio de ninguna nación, se establecía la división de poderes, como forma de Gobierno, de esta forma en el artículo 9º del acta constitutiva se establecía que el Poder Supremo de la Federación se dividiría en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el poder legislativo residiría en una Cámara de Diputados y en un Senado, siendo base de esta constitución las ideas liberales de la época. En materia de control presupuestal el artículo 13 en su fracción VIII, otorgaba como facultad exclusiva del Congreso General, la de fijar cada año los gastos generales de la nación, tomando en consideración los presupuestos que para tal efecto le

---

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Ibidem.

presentará el Poder Ejecutivo, así como la de establecer las contribuciones para cubrir esos gastos, y una de las más importantes, la de tomarle cuentas al Ejecutivo de los ingresos obtenidos y su forma de gastarlos, es decir, la facultad de fiscalizar al Poder Ejecutivo, sobre la base de los presupuestos autorizados.

Lo anterior serían las bases que la Constitución de 1824 había de reflejar durante su vigencia, respecto al ya aprobado texto constitucional. Así pues, el artículo de 7º de la Constitución en estudio, disponía que:

Artículo 7.-

"Se deposita el poder legislativo de la federación en un congreso general. Este se divide en dos cámaras una de Diputados y otra de Senadores".<sup>52</sup>

Dando de esta forma cabida a la representación popular que ostentaban los diputados y quienes tendrían a su cargo conjuntamente con la Cámara de Senadores, el contrapeso del Poder Ejecutivo, procurando una división y equilibrio de los poderes.

En cuanto a la facultad fiscalizadora, se otorgó al Congreso General, entendido éste en sus dos cámaras, de esta forma el artículo 49 en su fracción VII disponía:

"Artículo 49.- Las leyes y decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto:

---

<sup>52</sup> Ibidem. Pag. 169

Fracción VIII.- Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno."<sup>53</sup>

El poder legislativo seguía siendo pilar en el control del presupuesto del Gobierno de la Nación, al autorizar los gastos que la administración del Poder Ejecutivo, a través de sus diferentes entes administrativos, podía realizar y la forma en como se recaudarían los impuestos para conformar el erario federal; la rendición de cuentas, como última etapa del presupuesto, también se rendía ante el Poder Legislativo, considerando que ese Poder era el idóneo para conocer de la forma en que se recaudaron los tributos y su forma de ejercerlos través del gasto del Gobierno. Era de vital importancia esta función dado que después de consumada la independencia, el nuevo orden político de la nación, estaría facultado para ejercer directamente sus recursos, la independencia no sólo era de carácter político respecto a la Corona Española, sino también económica, en consecuencia, la nación independiente ahora asumía las facultades que la constitución de Cádiz otorgó a las cortes, durante su vigencia en la Nueva España.

Una diferencia que tuvo esta constitución con la de Apatzingan fue el hecho de la publicación del resultado de la revisión de la cuenta pública, debido a que en la anterior carta se ordenaba su publicación una vez que era revisada y aprobada, y en el texto de la de 1824 ya no estableció esa precisión.

#### **2.4.- BASES CONSTITUCIONALES DE 1836.**

---

<sup>53</sup> *Ibidem.* Pag. 174

Esta ley estuvo en vigor a partir de 1836, durante su etapa de preparación 1824-1835, sucedieron acontecimientos políticos muy importantes, en virtud de que un nuevo orden jurídico, político y social estaba teniendo cabida en México, a partir de la vigencia de la Constitución de 1824; para los años treinta, se van conformando grupos y asociaciones de hombres ubicados en dos grandes y famosas corrientes ideológicas, mejor conocidas como: la de los liberales y los conservadores, quienes para 1835, estaban sumamente politizados y una de las razones para ello fue el tipo de pensamiento de los sujetos que integraban ambas corrientes.

Por el lado de los liberales se esperaba como forma de Gobierno, a una República, Democrática y Federal; en contrapartida, los conservadores pugnaban por la centralización, conservación de fueros entre otros puntos. En estas circunstancias, los enfrentamientos fueron cada vez mayores, hubo inclusive disidencias entre los miembros de estos dos grupos, al grado de identificarlos con el nombre de moderados, en virtud de existir flexibilidad en sus puntos de vista.

"En 1835, al inicio del segundo período de sesiones del Congreso, el Presidente Barragán, que sustituía a Santa Anna en su licencia, solicitó a los Diputados que tuvieran en cuenta las solicitudes de los pueblos para la adopción del sistema unitario, por lo que se creó una comisión de dichas solicitudes, misma que propuso una vez que deliberó que, el Congreso sería constituyente, lo que fue aceptado por la Cámara de Diputados y Senadores"<sup>54</sup>, también hubo dos proposiciones relativas a que el Senado se constituyera como Cámara de revisión y en caso de discordia en la discusión y aprobación de las leyes, se reunirían ambas cámaras hasta dos veces para ponerse de acuerdo, esto suscito la inconformidad del Senado, en consecuencia, se convino a que las dos asambleas

---

<sup>54</sup> Ibidem. Pag. 201.

integrarían una sola para la realización del proyecto de las Bases Constitucionales, aconteciendo esto en el año de 1835.

Posteriormente ya constituido el Congreso, integrado por una mayoría conservadora, se encargó a una comisión, la elaboración de un proyecto de una Constitución, ya que la Constitución de 1824 no había sido reformada, y a consideración de los conservadores era necesario un nuevo marco jurídico. "Esta comisión presentó un proyecto de Bases Constitucionales, discutido y aprobado el 2 de octubre de 1835; el proyecto se convirtió en la Ley Constitutiva del 23 del mismo mes y año y con el nombre de Bases para la nueva Constitución, dando con ello fin al sistema federal"<sup>55</sup>.

La nueva Ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución centralista también se le conoce con el nombre de la Constitución de las Siete Leyes.

"La primera de esas leyes se promulgó el 15 de diciembre de 1835"<sup>56</sup> las seis restantes se promulgaron simultáneamente, salvo la segunda que fue aprobada hasta abril de 1836, en esta última se creó una institución denominada Supremo Poder Conservador, contra los deseos del presidente Santa Anna, que no concebía que hubiese un poder ascendente a su persona.

El Congreso terminó la Constitución el 6 de diciembre de 1835, aprobó la minuta el 21 y entregó al Gobierno el texto el 30 de diciembre de 1835. Así fue como se aprobaron las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835.

---

<sup>55</sup> *Ibidem*. Pag. 202

<sup>56</sup> *Ibidem*.

La forma de Gobierno que establecía el documento en estudio, era la de un Gobierno Republicano, Representativo y Popular, es decir, existiría la representación del pueblo, el ejercicio del Supremo Poder estaba dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estableciéndose la figura del Supremo Poder Conservador, cuya función era controlar los tres poderes antes mencionados, con poder suficiente que le permitía someter a los poderes, para que no se tomaran atribuciones que por ley le correspondían a otro. Es decir, tenía por obligación conservar el equilibrio de los poderes de la unión, asimismo, podía mantener o restablecer el orden constitucional en aquellos casos que fuera perturbado por alguna causa.

El supremo poder Conservador, tenía la facultad de declarar la nulidad de una ley o decreto que emitiera el Congreso, si a su juicio contravenía algún artículo expreso de la Constitución, y si le era exigida dicha declaración por el Poder Ejecutivo o la Corte de Justicia o alguna parte de los miembros del Poder Legislativo; las decisiones que tomaba este poder debían ser obedecidas al momento y sin replica alguna para quien le correspondiera la ejecución de una resolución del Supremo Poder Conservador.

Lo anterior resulta de gran trascendencia para el tema que estamos estudiando, toda vez que, las leyes presupuestales y los decretos que en materia de control emitían el Poder Legislativo podían ser declarados nulos, a petición expresa que el Poder Ejecutivo, hiciera al Supremo Poder Conservador, para que lo declare en ese sentido.

En la tercera ley de esta Constitución, se reglamentaba la integración, funcionamiento y facultades que tenía el Poder Legislativo, siendo bicamaral, una de Diputados y otra de Senadores. En materia de presupuesto y revisión de la cuenta pública,

correspondía al Congreso General su examen y aprobación, conservándose de esta forma el control que en materia presupuestal había tenido el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, siendo examinada y aprobada cada año, la cuenta general de inversión de los caudales públicos del año penúltimo, misma que le presentaba el Ministro de Hacienda en el año último.

El período de sesiones del Congreso se dividía en dos períodos, teniendo especial relevancia el segundo, dado que estaba destinado exclusivamente para el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente y de la cuenta respectiva al año penúltimo. Así lo disponía el artículo 14 de esta Ley y que a la letra decía:

#### Artículo 14.-

" Las sesiones del Congreso General se abrirán el 1º. de enero y el 1 de julio de cada año. Las del primer período se podrán cerrar el 31 de marzo, y las del segundo duraran hasta que concluyan los asuntos a que exclusivamente se dedican. El objeto exclusivo de dicho segundo período de sesiones será el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente y de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectivo al año penúltimo."<sup>57</sup>

Del texto del artículo transcrito, se deduce que la fiscalización de la cuenta del año de 1836, se llevaría acabo en el segundo período de sesiones del año de 1838, en virtud de que el Ministro de Hacienda le presentaría la cuenta de 1836 el año de 1837, siendo este el último y aquel el penúltimo y así sucesivamente.

---

<sup>57</sup> Ibidem. Pag. 214

Se nota la importancia que ha tenido el presupuesto y su revisión desde hace ya más de cien años, no importando si era de corte centralista o federalista el marco constitucional vigente, en virtud de que en este caso se destinaba todo un período para aprobar el presupuesto y la revisión de la cuenta del año anterior, pudiéndose prolongarse el segundo período el tiempo indispensable para la conclusión de los asuntos encomendados. En el caso de la cuenta, considero que era realmente difícil fiscalizar los ingresos y egresos del gobierno en un solo período, tomando en consideración que se trataba de examinar y revisar todo un ejercicio, por lo tanto los resultados de la revisión de la cuenta podían en un momento determinado no representar verdaderamente los ingresos del gobierno y sus gastos realizados.

Una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, era la vigilancia de la Contaduría Mayor, esta vigilancia se llevaba a cabo por una comisión que tenía el carácter de inspectora, misma que funcionalmente dependía de la Cámara mencionada, tenía como función primordial vigilar el desempeño exacto de las actividades de la Contaduría Mayor, y de las oficinas Generales de Hacienda, asimismo, la Cámara de Diputados tenía la facultad de nombrar a los cinco individuos que integrarían dicha comisión inspectora, tratándose de los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor, también la Cámara de Diputados los nombraba.

En el caso de la Comisión Inspectora, viene a ser una novedad, toda vez que si bien es cierto en Constitución de 1824, se menciona a la Contaduría Mayor, también lo es que no se hace alusión a este órgano de vigilancia que inspeccionaría las actividades de la Contaduría Mayor.

Esta comisión inspectora tiene como característica principal, ser un órgano de control, valga la redundancia, del órgano técnico que

llevaba a cabo la fiscalización legislativa, el legislador de esta Constitución previó que la función de fiscalizar se pudiera viciar, en consecuencia, la alternativa era crear la comisión de vigilancia integrada por los representantes populares, y que en todo momento tenía la facultad de solicitar informes de las actividades de la Contaduría Mayor.

En esta tesitura, se puede considerar a la comisión inspectora, prevista en esta Constitución de corte centralista, como el antecedente constitucional de lo que ahora conocemos como la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, cuyas funciones son similares a su precedente.

Asimismo, la cuarta ley de esta Constitución, contemplaba en su artículo 31, la obligación que tenían los diferentes ministros para que presentaran ante la Cámara de Diputados y Senadores, en el mes de enero de cada año, un informe de cómo se encontraban los diferentes ramos de la administración pública bajo su gestión, dentro de esos ramos se debería informar cual es el estado de los ingresos y sus egresos, así como las distintas inversiones realizadas, independientemente de la cuenta pública que en el mes de julio de cada año, presentaba el ministro de hacienda al Congreso para su examen y aprobación.

Finalmente, la rendición de cuentas en los diferentes departamentos, partes de la nación, se realizaba a través de sus juntas departamentales, que tenían la facultad de examinar y aprobar las cuentas que se rendían respecto de la recaudación de los tributos y la inversión que de ellos se hacía.

## 2.5.- CONSTITUCION DE 1843 (BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA).

Antes de entrar de lleno a lo que era en sí esta Constitución, considero pertinente mencionar someramente aquellos proyectos de ley que fueron realizados entre los años de 1836 y hasta antes de la vigencia de esta carta. Así pues, cuando Santa Anna fue designado en 1839 para ocupar la presidencia en sustitución de José María Bustamante, procuro un acercamiento con los diferentes agentes de la Política, con el fin de acordar que el Congreso que estaba en funciones en esos momentos, promoviera reformas a la Constitución de 1836, de esta forma "el gabinete del Presidente Santa Anna presentó una iniciativa ante el Consejo de Gobierno, a fin de que éste en el ámbito de sus funciones, motivara al Supremo Poder Conservador, para que declarar que la voluntad de la nación, en el sentido de que el Congreso en funciones reformara la Constitución"<sup>58</sup> de acuerdo a las necesidades imperantes, sin que hubiera que esperar hasta 1840, como decía la de 1836, para poder reformar el texto vigente, con la condicionante de que el sistema político de ese momento siguiera vigente. Dicha iniciativa fue adoptada por el Consejo de Gobierno, el cual la presentó al Congreso de la Unión y éste finalmente la aprobara, para que a su vez el Supremo Poder Conservador, entrara al estudio del problema y aprobara el dictamen del Congreso que autorizaba las reformas, "el cual fue publicado por el ejecutivo el 11 de noviembre de 1839 y de esta forma se investía al Congreso de la Unión con la función Constituyente,"<sup>59</sup> llevándose a cabo el primer proyecto de reformas a la Constitución de 1836 y que en materia de control proponía en su artículo 63 que:

Artículo 63.- Corresponde al Congreso de la Unión:

---

<sup>58</sup> Ibidem. Pag. 250

<sup>59</sup> Ibidem.

"Fracción III.- Decretar en el segundo periodo de sesiones de cada año, los gastos que se han de hacer en el siguiente, y las contribuciones con que han de cubrirse, sin perjuicio de que en cualquier otro periodo decrete sobre esta misma materia lo que estime conveniente;

Fracción IV.- Examinar y aprobar en el mismo periodo la cuenta general de la inversión de los caudales públicos, respectivo al año penúltimo."<sup>60</sup>

De la lectura del artículo del proyecto en comento, se aprecia que el sistema de fiscalización legislativa no variaba, ya que se seguía disponiendo del segundo periodo de sesiones del Congreso de la Unión para llevar a cabo el examen y revisión de cuentas.

Una de las propuestas de este proyecto es la facultad que se le otorgaba al Congreso, para poder en cualquier momento, ajustar el proyecto de gastos del Gobierno, así como las fuentes de ingresos para cubrirlos, con lo que se le daba la oportunidad al poder ejecutivo de poder solicitar ante el Consejo de Gobierno una ampliación presupuestal en cualquier momento y no sólo en un periodo determinado como lo establecía la Constitución vigente en ese entonces, no obstante esto, considero que si hubiese entrado en vigor este proyecto de reformas, al rendirse la cuenta, esta debería contemplar los gastos e ingresos que se llegaren a aprobar fuera del segundo periodo de sesiones.

---

<sup>60</sup> *Ibidem.* Pag. 263

En cuanto a la Contaduría Mayor, no hubo casi diferencia entre el proyecto y el texto vigente, ya que la novedad que el proyecto proponía era la denominación del órgano fiscalizador, denominándosele Contaduría Mayor de Hacienda, como actualmente lo conocemos. En el artículo 157 de este proyecto por primera vez se menciona un figura jurídica denominada Tribunal de Revisión de Cuentas, que de haberse aprobado, hubiera sido el ente fiscalizador.

En lo relativo a la presentación de la cuenta general, el proyecto de reformas era más claro, en su artículo 103, punto 3 segundo párrafo, disponía que el Ministro de Hacienda debería de presentar en los tres primeros meses de cada año la cuenta general de gastos, ya no sería el año último como lo disponía el artículo 44 de la Constitución que estaba vigente, para que fuera examinada y aprobada, ya en el texto aprobado este proyecto cambió, como lo veremos más adelante.

"El 23 de diciembre de 1842, el Presidente Nicolás Bravo, designa a los ochenta notables, que integrarían la Junta Nacional Legislativa, para elaborar las Bases Constitucionales, instalada el 6 de enero de 1843, se acordó por mayoría que se expedirán no sólo unas bases sino toda una Constitución", el 8 de abril de 1843, el proyecto se comenzó a discutir y sus artículos fueron aprobados casi siempre por unanimidad, sólo algunos tuvieron controversias."<sup>61</sup>

"Las bases de la organización política de la República Mexicana, fueron sancionadas por el Presidente Santa Anna, el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14 del mismo mes y año"<sup>62</sup>.

Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas, presidieron con nominal vigencia, el período más caótico de la historia nacional;

---

<sup>61</sup> Ibidem. Pag. 403

<sup>62</sup> Ibidem.

la guerra con el país del norte lejos de unificar y detener las discordias que internamente se vivían el país, parecía que las avivaba entre los grupos políticos que se disputaban el imponer una forma de Gobierno.

“Desterrado Santa Anna, el General Herrera, gobernó conforme a las Bases Orgánicas a partir de 1844, hasta el 30 de diciembre de 1845. Bajo su administración el Congreso modificó en una ocasión las Bases Orgánicas, mediante ley de 25 septiembre de 1845, que sustituyo los artículos 31 a 46, reformo el 167 y adiciono el 164, todos ellos relativos a la elección de Senadores”<sup>63</sup>.

Como la anterior carta constitucional, esta nueva, adoptaba como forma de Gobierno la de una República representativa popular, asimismo, esta carta estableció la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos de la nación, según lo disponía el artículo 14, refrendándose que la integración de gasto público se conformaría con los tributos de los ciudadanos, la representación popular estaría presente en el Poder Legislativo, a través de los Diputados y Senadores que integraban el sistema bicameral del Congreso de la Unión.

Dentro de la gran cantidad de atribuciones que tenía el Congreso, estaba la de Fiscalización Legislativa, la cual era determinada en el artículo 66 y que disponía:

“Artículo 66.- Son facultades del Congreso:

---

<sup>63</sup> Ibidem.

Fracción III.- Examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior.<sup>64</sup>

Nuevamente se le otorga en esta Constitución al Poder Legislativo, llevar a cabo el examen y aprobación de la cuenta general, otorgándole sólo a la Cámara de Diputados, la facultad de Vigilar el funcionamiento de la Contaduría Mayor, por medio de una comisión inspectora, sin mencionar como lo hacía la de 1836, el número de representantes que integrarían dicha comisión, se le otorgaba igualmente a la Cámara de Diputados la facultad de nombrar a los jefes y empleados de la Contaduría Mayor, agregando que sus encargos se los asignara el presidente de la República.

En cuanto a la presentación de la cuenta general para su fiscalización, la debería presentar el ministro de hacienda, el día 8 de julio de cada año, al respecto el artículo 95 de dicha carta disponía:

“Artículo 95.- Son obligaciones de cada uno de los ministros:

Fracción II.-

“... El ministro de Hacienda la presentara el 8 de julio y con ella la cuenta general de gastos del año último...”<sup>65</sup>

Existen diferencias importantes en el sistema de fiscalización, toda vez que a diferencia de la Constitución anterior, en que la revisión se enfocaba a la cuenta del penúltimo año, misma que era

---

<sup>64</sup> Ibidem. Pag. 414

<sup>65</sup> Ibidem. Pag 421

presentada por el Ministro de Hacienda en el último año, en este nuevo ordenamiento jurídico, se establece que la cuenta general por revisar será la del año último, en otras palabras, se revisaría la cuenta general del ejercicio fiscal anterior inmediato, y no uno anterior a este, para este efecto el Ministro mencionado, debería presentar la cuenta el 8 de julio del año inmediato al año que se fiscaliza, resultando entonces que, se tenían seis meses para integrar la cuenta general que se revisaría.

En esta Constitución, ya no se estableció expresamente que el segundo período de sesiones sería exclusivamente para la aprobación del presupuesto y el examen y aprobación de la cuenta general, lo que daba pauta entonces a que se pudiera discutir otro tipo de asuntos en el mencionado período y no se determinaba como una obligación aprobar la cuenta general en un determinado período, como lo disponían las Leyes Constitucionales de 1836, en su Ley Tercera.

## **2.6.- CONSTITUCION DE 1857.**

“La convocatoria para el Congreso Constituyente fue expedida por Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855, de conformidad con el Plan de Ayutla. La convocatoria que se utilizó fue la del 10 de diciembre de 1841, que en 1842 había favorecido en las elecciones a la mayoría liberal. Entre las pocas diferencias en ella introducidas, estaban las de que, el Congreso, se reuniría en Dolores Hidalgo el 14 de febrero de 1856, el cual dispondría de un año para su cometido y no podría ocuparse sino en la Constitución y sus leyes Orgánicas,

así como en la revisión de los actos de la administración de Santa Anna."<sup>66</sup>

"El 5 de febrero de 1857, fue jurada la Constitución, primero por el Congreso, integrado en esos momentos por más de noventa representantes, después por el Presidente, Ignacio Comonfort. El día 17 del mismo mes, la asamblea constituyente clausura sus sesiones el 11 de marzo se promulgó la Constitución"<sup>67</sup>.

"Los nuevos Poderes Federales quedaron instalados el 8 de octubre de 1857, y el 1º de diciembre el Ejecutivo y el Judicial. La presidencia de la República, recayó en manos de Ignacio Comonfort, como presidente de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, fue elegido en los comicios Benito Juárez."<sup>68</sup> Esta Constitución, recién que entro en vigor, fue severamente impugnada, creándose una serie de acontecimientos político que mermaban su vigencia, en razón de las grandes transformaciones políticas y sociales que disponía, a grado que el año de 1858, Benito Juárez tomo la presidencia de la República para establecer la vigencia de la Constitución, concomitante a esto, el grupo conservador designo provisionalmente como presidente a Zuloaga, dándose inició de esta forma la guerra de los tres años.

La forma de Gobierno que establecía esta carta, era la de una soberanía nacional, que residía esencial y originalmente en el pueblo, quien estaba facultado para alterar o modificar la forma de Gobierno si éste contravenía los derechos de los gobernados o se convertía en una tiranía. El poder de la Federación estaba dividido en Legislativo, con la novedad de que solo era una Cámara, Ejecutivo y Judicial. Lo nuevo es la supresión del Senado en la integración del

---

<sup>66</sup> Ibidem. Pag. 612

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Ibidem. Pag. 613

Poder Legislativo, únicamente se dejaba vigente la representación popular que ostentaban los Diputados, de esta forma el artículo 51 disponía:

"Artículo 51.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una sola asamblea, que se denominara Congreso de la Unión."<sup>69</sup>

En esta Constitución la Contaduría Mayor de Hacienda, seguía llevando las actividades de fiscalización legislativa, el propio Congreso nombraba y removía libremente a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda, según lo establecía la fracción XXIX de la Constitución en estudio, a su vez era la encargada del trabajo técnico, ya que tenía que glosar y revisar la cuenta pública. Esta disposición se diferenciaba de la anterior Constitución, misma que disponía que el Presidente de la República daría los cargos a los empleados de la Contaduría, en esta nueva carta el congreso los removía libremente.

Asimismo, se establecía en el artículo 68 de la carta mencionada que el segundo periodo de sesiones se destinaría, entre otras cosas, a la revisión de la cuenta pública del año anterior, el artículo 69 disponía que se debería presentar la cuenta el día penúltimo del primer periodo de sesiones a través del Poder Ejecutivo, junto con el proyecto de presupuesto del año próximo, ambos pasarían a una comisión integrada por cinco representantes que eran nombrados el mismo día de su presentación, para posteriormente presentar los respectivos dictámenes en el segundo periodo de sesiones.

Esta Constitución tuvo adiciones y reformas diversas durante el tiempo de su vigencia, las relacionadas al Poder Legislativo, se

---

<sup>69</sup> Ibidem. Pag. 614

llevaron a cabo el 13 de noviembre de 1874, configurándose nuevamente el antiguo sistema de división del Congreso en una Cámara de Diputados y otra de Senadores, de acuerdo a la reforma realizada al artículo 51 de la Constitución, asimismo, también fue reformado el artículo 72 de la Constitución, se agregó un inciso "A" a la fracción VII del mencionado artículo, en el cual se otorgaban facultades exclusivas a la Cámara de Diputados, independientes a la de Senadores, se otorgaba como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la consistente en examinar la cuenta que cada año debía presentar el Presidente de la República, asimismo se le otorgaba como facultad, aprobar el presupuesto anual de gastos, e indicar las contribuciones que a su juicio deberían decretarse, con lo que se le otorgaba en forma expresa a la Cámara de Diputados la función fiscalizadora.

En este contexto, la Cámara de Diputados ejerció en forma permanente las atribuciones exclusivas para examinar la cuenta que anualmente debería de presentar el Ejecutivo al Congreso de la Unión.

"El 30 de mayo de 1881, el Presidente Manuel González, promulgó la Ley sobre el Presupuesto y la Cuenta Pública de la Nación, que en sus artículos 3, 7, 18, 19 y 27, trato lo relativo a la cuenta pública, puesto que consagra que el Ejecutivo tiene la responsabilidad de presentar, a la Cámara de Diputados los resultados de la cuenta del erario federal, a fin de que la examine mediante la concentración de sus operaciones de sus libros y del estado comparativo que resumirá, comparando específicamente, los datos que constituyan la totalidad del movimiento del año a las obligaciones que resultan a cargo del mencionado erario (Artículos 3 y 7)."<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit. Pag.333

La misma ley, en sus artículos 18 y 19 ordenaba que la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados, glosara la cuenta de la Tesorería que contendrá en un solo resumen las cuentas transitorias que por cualquier circunstancia no estuvieran saldadas, a fin de que tanto la Cámara de Diputados como la Contaduría Mayor, tengan conocimiento del importe de las responsabilidades por manejo de fondos federales y se haga el ajuste definitivo de las cuentas de los años anteriores, llamadas también cuentas transitorias.

"Finalmente, el artículo 27 de la ley en cita, fija los límites y alcances del examen, por la Cámara de Diputados, de la cuenta anual de la federación, estableciendo que dicho examen contendrá la determinación de si en la partida de ingresos están considerados todos los ramos que forman la Hacienda Pública, o si se han exigido prestaciones ilegales."<sup>71</sup>

## 2.7.- CONSTITUCION DE 1917

Para el inicio del nuevo siglo hubo una serie de movimientos revolucionarios que precedieron a la promulgación de la Constitución de 1917, uno de esos acontecimientos fue la dimisión del General Porfirio Díaz, así como el triunfo del partido antirreleccionista y la muerte de Francisco I. Madero como consecuencia de la decena trágica; otro acontecimiento que tuvo mucha relevancia fue el

---

<sup>71</sup> Ibidem.

ascenso del General Victoriano Huerta a la Presidencia de la República en el año de 1913 y el desconocimiento que de tal mandato hizo Venustiano Carranza, en ese entonces Gobernador del Estado de Coahuila. "Con este levantamiento la Revolución tomo el nombre de Constitucionalista porque se proponía restaurar el orden constitucional cuya ruptura se atribuía a Huerta".<sup>72</sup>

Dicho alzamiento no tenía por objetivo inicial la formulación de una nueva Constitución, sino por el contrario, luchaba por el respeto al orden constitucional vigente, que era el de la Constitución de 1857, con posterioridad el movimiento antihuertista fue incluyendo otros temas que inicialmente no se tenían contemplados, ya que lo que se exigía al Gobierno de Huerta, era la legalidad de sus actos, a partir de entonces se veía un largo camino hacia un nuevo marco jurídico constitucional.

El proyecto de Constitución Política, presentado por el ya entonces Presidente Venustiano Carranza, el 1º de diciembre de 1916, establecía en materia de Fiscalización Legislativa lo siguiente:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto,

XXIV.- Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; y

XXX.- Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender no sólo la conformidad de las

---

<sup>72</sup> Tena Ramírez, Felipe Leyes Fundamentales de México 1088- 1995. Op. Cit. Pag. 806

partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.”<sup>73</sup>

En este proyecto a la Cámara de Diputados en materia de fiscalización sólo se le otorgaba la facultad consistente en vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; función similar que tenía en las constituciones de 1824, 1836 y 1843, así como el poder nombrar a los jefes y demás empleados de la misma, esta comisión inspectora estaría a cargo exclusivamente de Diputados.

Compartía con la Cámara de Senadores, la facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto anual de gastos, así como revisar la cuenta pública, siendo de gran trascendencia el hecho de que el Congreso reunido en sus dos cámaras se abocará a la revisión de los gastos ejercidos por el Poder Ejecutivo, con el fin de no dejar al sólo arbitrio de los Diputados el examen de la administración de los recursos públicos que administraba el Poder Ejecutivo

El texto aprobado del artículo 73 de la Constitución de 1917, que estuvo en vigor hasta el año de 1977, se otorgaba como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, de revisar la cuenta pública, es decir, ambas cámaras participaban en la Fiscalización Legislativa, siendo una de ellas la Cámara de Origen y la otra la revisora. Dicha facultad permaneció inalterada durante sesenta años, por lo tanto, era justificable el hecho de que, el examen de la cuenta pública estuviera sujeto a dos puntos de vista y sobre todo al del Senado que, como sabemos, su integración es con ciudadanos cuya trayectoria y experiencia les permitía en un momento determinado, un mejor discernimiento que los Diputados no puedan tener,

---

<sup>73</sup> Ibidem. Pag. 835

considero que estos eran unos de los principales motivos para haber mantenido sesenta años intacto el artículo 73 en su fracción XXVIII de la Constitución de 1917.

En la reforma del 1º de diciembre de 1977, publicada en el Diario Oficial el 6 de del mismo mes y año, en materia de fiscalización, se regreso al sistema de la Constitución de 1857, otorgándole nuevamente como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la revisión de la cuenta pública, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, según dispone la adición que se le hizo a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución en vigor, derogándose la fracción XXVIII del artículo 73, en esta reforma se argumento que se retiraba al Senado de tan importante función, en razón de que no eran éstos los representantes que tenían una mayor relación con la representación popular, y que quienes si tenían ese peso de representación popular eran los Diputados, en consecuencia, al ser estos los que representaban directamente a la ciudadanía y ésta la más interesada por saber el destino de los recursos públicos, se le otorgaba como facultad exclusiva la revisión de la cuenta pública.

Dicho argumento, desde mi punto de vista carece de base doctrinal y constitucional, toda vez que a través de la historia constitucional de la fiscalización legislativa, en la mayoría de las constituciones siempre fue facultad de ambas cámaras la revisión de la cuenta pública, en virtud de que, quien ejercía la facultad fiscalizadora y por ende el control legislativo, era todo el Congreso de la Unión y no sólo una parte de él como lo es en la actualidad, entonces, no podemos hablar de un pleno control al presupuesto ejercido por el Poder Ejecutivo, cuando quien lleva a cabo esta función no represente a la totalidad de uno de los Poderes de la Unión, toda vez que al fiscalizar, se revisan los ingresos que el Gobierno ejerció y, esos ingresos, fueron aprobados por una ley en el Congreso de la Unión, en la cual tanto Diputados como Senadores, discutieron y aprobaron de que forma el Gobierno podía allegarse de recursos para el

financiamiento del gasto público, asimismo, se revisaran los gastos realizados con los ingresos que previamente el Gobierno recaudará según lo disponga la Ley, y aún cuando el presupuesto de egresos es aprobado por una sola cámara se cae a la misma conclusión, en cuanto a que la aprobación del presupuesto de egresos es en base a las estimaciones de los ingresos que previamente establecieron ambas cámaras, entonces, es contradictorio el hecho de que si los senadores aprueban los recursos que recaudara el Gobierno, no puedan decidir en que y como gastarlos, más aún, cuando las Entidades Federales que representan también participan de los ingresos y egresos anuales de cada ejercicio.

En este contexto, considero que la facultad fiscalizadora tal como esta vigente, no es la expresión natural de un control que debería realizar el Poder Legislativo, sobre los actos del Ejecutivo, en virtud de que dicho control, sólo es realizado por una Cámara del Poder Legislativo.

### CAPITULO III

#### 3.- FACULTADES DE CONTROL Y COLABORACION DEL CONGRESO DE LA UNION

Se ha visto que tan importante es la facultad que el Congreso de la Unión ha tenido a través de la historia, tratándose de la fiscalización del gasto público, ya que, no solamente del Congreso emana el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, sino que también a través de éste Poder se revisa que en la administración de la riqueza pública, sean observadas las normas que regulan su manejo. En este sentido el maestro Adolfo Atchabahian, nos dice que: "Si bien el parlamento ha delegado en órganos –algunas veces universales y otras colegiados- el ejercicio del control, concomitante las Constituciones Políticas de los Estados y las legislaciones financieras que en su consecuencia se dictan, coinciden en estatuir sea directamente el Congreso, como órgano representativo de la voluntad popular, el encargado de ejercer el control crítico o ulterior de la gestión económico-financiera, desarrollada por el poder administrador. Esto permite al Poder Legislativo, comparar las previsiones presupuestarias para gastar con las realizaciones llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo de acuerdo con aquellas, y complementar el cuadro de la fiscalización parlamentaria en esta materia..."<sup>74</sup>

La esencia de la facultad fiscalizadora, durante la vigencia de los distintos textos constitucionales que se analizaron en el capítulo anterior, tiene como fin teórico, evitar un uso indebido de los

---

<sup>74</sup> Adolfo Atchabahian. "Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública". 1ª Edición. Argentina, 1996. Editorial Depalma. Pag. 763.

recursos que el Estado percibe a través de las leyes impositivas. En este capítulo analizaré esa estrecha colaboración que el Congreso de la Unión lleva a cabo con distintos entes administrativos a fin de procurar un mejor resultado en la fiscalización del presupuesto, de acuerdo al marco jurídico vigente.

### 3.1- FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION

La evolución del ejercicio de la función Legislativa, en cuyo ejercicio se da una estrecha participación del Poder Ejecutivo, sobre todo en la atribución de iniciar leyes, debe necesariamente fortalecer la función parlamentaria de control sobre los actos del Poder Ejecutivo.

“El poder Ejecutivo tiene la obligación de rendir cuentas al Poder Legislativo, que es el representante del pueblo, esto es, de la nación, y cuenta (el legislativo) con la Contaduría Mayor de Hacienda para que lo asesore respecto de este asunto, por lo cual puede organizarse la Contaduría Mayor de Hacienda en la forma que juzgue más conveniente para que llene su cometido; pero sin suprimir una dependencia del Ejecutivo, ya que el ideal para la patria es una organización que asegure la libertad de todos los organismos y el Poder Ejecutivo que es una entidad de nuestro sistema político, y por lo tanto una organización del país, no sólo tiene derecho sino que aún esta en la obligación de completar su funcionamiento para hacerlo lo más perfecto posible...”<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Tomado por José Trinidad Lanz Cárdenas, en el libro “La Contraloría y el Control Interno en México. Editorial Fondo de Cultura Económica, S. A., de C.V., 1ª Edición, 1987. Pag. 170

El ejercicio de la función de control, se puede considerar desde dos puntos de vista, en el primero se le identifica como una perspectiva que orienta la actividad congresional, con independencia de las otras actividades legislativas. En el segundo caso se trata de acciones que pueden reconocerse, algunas o todas, con contenido propio que las distinguen entre sí. Desde ambas perspectivas puede concluirse, en todo caso, que todas las actividades que conforman el ejercicio de las funciones legislativas, son complementarias, no excluyentes, pues permiten el ejercicio de la función histórica de los parlamentos de legislar, representar a la sociedad y actuar de contrapeso de los otros Poderes, especialmente del Ejecutivo.

Dentro de la función parlamentaria de control sobre el Ejecutivo, es de especial significado, la función de fiscalización que se orienta a la revisión del ejercicio del Gasto Público, llevándose a cabo esta tarea con el apoyo de órganos técnicos. Estos órganos son los responsables de la realización de las acciones que sustentan las decisiones de las asambleas en que consiste la función fiscalizadora propiamente. La función de control legislativa es propia de los Congresos.

La denominada función Fiscalizadora, se orienta a revisar el correcto manejo del presupuesto por parte de las Entidades que están sujetas al proceso de fiscalización, ésta función, no se encuentra aislada, sino por el contrario, se vincula estrechamente con las tareas Gubernamentales de la Planeación y la Presupuestación, que son las que dotan de contenido, orientación y fundamento jurídico para el sustento económico de la acción Estatal.

El Congreso de la Unión entendido como la cuna de la representación popular, tiene como facultad principal, la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y la revisión de

la Cuenta Pública, quien lleva cabo esta última actividad es únicamente la Cámara de Diputados; lo interesante de esto, es que si bien es cierto, el Congreso de la Unión no actúa en forma conjunta para la actividad fiscalizadora, también lo es que, como esta actualmente el texto constitucional, el pronunciamiento que se haga en los resultados de la Fiscalización Legislativa, se entiende como un pronunciamiento que hace uno de los tres Poderes, en este caso el Legislativo, y no sólo una de sus Cámaras, aunque en la práctica así haya sido.

En las Constituciones de 1824, 1830 y 1836 se facultaba a todo el Congreso para llevar a cabo esta importante función, salvo como lo hemos visto en la de 1857, que después de la reforma de 1874, en donde se restableció el bicameralismo, se le otorgó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la Facultad Fiscalizadora; para la promulgación de la Constitución de 1917, se adoptaría nuevamente el sistema de revisión de la cuenta llevado a cabo por la Cámara de Diputados y la de Senadores, facultad que duró sesenta años.

En este orden de ideas, en la actualidad la actividad Fiscalizadora del Congreso de la Unión, resulta limitada, toda vez que una de sus Cámaras no participa en una función que años atrás había ejercido, y que encontraba su justificación en los contrapesos que los Poderes deberían de tener en las actividades que desempeñaban, para así lograr una mayor armonía en el ejercicio del Gobierno, dicha limitante la encontramos en el artículo 74 fracción IV de la Constitución vigente, la cual otorga facultades exclusivas a la Cámara de Diputados, entre las que destacan la de la facultad fiscalizadora.

Siendo entonces la única actividad de control del presupuesto que tiene el Congreso de la Unión reunido en ambas cámaras, la relativa a la aprobación de la Ley de Ingresos, en donde ambas Cámaras

discuten y aprueban la iniciativa que el Presidente de la República envía cada año al Congreso de la Unión, para el ejercicio del siguiente año al que se presenta. También el Congreso en materia de control, tiene como facultad la consistente en aprobar la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, que es el Órgano Técnico encargado de la Fiscalización Legislativa.

### **3.2.- FACULTADES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.**

En el caso de la Cámara de Diputados, ésta, actualmente, participa en la aprobación de la Ley de Ingresos, como en la aprobación del Presupuesto de Egresos y la Revisión de la Cuenta Pública.

En nuestro sistema constitucional vigente, se otorgan una serie de facultades exclusivas a la Cámara de Diputados, para ejercer el control del Gasto Público que realiza el Poder Ejecutivo, este control esta sujeto a lineamientos y periodos específicos, siendo el primer paso la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, mismos que son aprobados a más tardar el día 15 de diciembre del año anterior al ejercicio de que se trate y hasta el día 31 tratándose del periodo de inicio del cargo del Presidente de la República. En esta primera etapa, la Cámara de Diputados analiza detenidamente, más en estos tiempos en donde la configuración de las fuerzas políticas es cada vez más equilibrada, la propuesta de la Ley de Ingresos a través de la Comisión de Presupuesto de dicha Cámara, que el Poder Ejecutivo les remite para su aprobación. Desde esta primera etapa existe tácitamente un control sobre el Ejecutivo, ya que el Congreso estaría valorando cada uno de los objetivos y metas por alcanzar y que se le están poniendo a su consideración con el soporte documental correspondiente, para que

una vez que haya sido valorado y concensado entre los diferentes grupos parlamentarios se proceda su aprobación, modificación o rechazo.

En el caso de la Ley de Ingresos, ésta se sujetara al criterio tanto de la Cámara de Diputados, como de la Cámara de Senadores, pudiendo una u otra realizar todo tipo de observaciones que consideren pertinentes, e inclusive, pudiendo una de ellas no aprobar el dictamen previo que le envía la Cámara de Origen, como sucedió el año pasado en nuestro país. En el caso del presupuesto de Egresos, únicamente la Cámara de Diputados podrá modificar la propuesta que el Ejecutivo le remita, cuando a consideración de esa Cámara no exista la justificación plena de determinadas partidas o gastos que el Ejecutivo pretenda ejercer.

Cumpliendo ese primer periodo de control presupuestal, viene otro, que podemos denominarlo el de vigilancia del gasto o justificación de la aplicación del presupuesto, y que conocemos como la revisión de la cuenta pública. Como se apuntó en el primer capítulo, la cuenta pública es la totalidad de los ingresos y los egresos ejercidos por el ejecutivo y que fueron aprobados mediante los instrumentos jurídicos que han quedado mencionados; esta segunda parte comenzará a partir del 10 de junio de cada año, con la presentación de la cuenta que el Poder Ejecutivo realiza ante el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados, tiene la facultad de solicitar toda la información comprobatoria, para verificar si la presentación del ejercicio del presupuesto que se le presenta es correcta y coincide con lo autorizado, puede ordenar si las circunstancias lo ameritan, la practica de auditorias y visitas a fin de corroborar la justificación de gastos del Ejecutivo, en este sentido el maestro Enrique Sánchez Bringas, comenta que: "Tras el examen que realice la Cámara determinará si el ejecutivo Federal se apegó a la Ley de Ingresos y al programa del gasto público; de ser el caso, lo aprueba y si existen discrepancias formulará las observaciones que estime pertinentes y

determinara las responsabilidades que procedan.”<sup>76</sup> En este sentido tenemos que “Corresponde al Congreso aprobar o desechar la cuenta de inversión, por consiguiente, puede afirmarse que ésta es el elemento básico para el ejercicio del control parlamentario ulterior...”<sup>77</sup>

Los tiempos políticos que actualmente esta viviendo el país, indudablemente influirán, en el control que el Poder Legislativo ejerza sobre el Ejecutivo, sin embargo, para un mejor resultado en la revisión del gasto público, es necesaria la participación de ambos Poderes.

La actual composición de fuerzas en el Congreso de la Unión, debería reflejar un mayor control de los actos del Poder Ejecutivo, ya que, ahora, la representación política del partido al cual pertenece el Presidente de la República, es menor a la representada por otros institutos políticos, por lo tanto, tratándose de control presupuestal, necesariamente el representante del Poder Ejecutivo, deberá persuadir a una representación política que a su vez le debe exigir un exacto balance del ejercicio del gasto social.

Entonces, la primera etapa del Control que ejerce el Congreso de la Unión, se cumple en el momento de aprobar tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos, la segunda parte será a partir del 10 de junio del año siguiente al presupuesto autorizado y ejercido, fecha que tiene como limite el Poder Ejecutivo para presentar la cuenta pública.

---

<sup>76</sup> Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. 2ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1997, Pag. 444

<sup>77</sup> Adolfo Atchabahian. Op. Cit. Pag. 763

Finalmente agregaré que la facultad fiscalizadora que ejerce la Cámara de Diputados, es llevada en la practica por la Contaduría Mayor de Hacienda, "toda vez que los legisladores generalmente no están capacitados en materia técnico-contable como para dar un voto con conocimiento completo acerca de las cuentas, además, sus múltiples tareas son otro impedimento para un ejercicio cabal de este cometido." <sup>78</sup> Siendo esta la parte final de la función fiscalizadora, que tiene como base los resultados ofrecidos por dicha contaduría. En consecuencia, la función a cargo de la Cámara de Diputados es esencialmente de orden político, con un sustento técnico realizado por el órgano antes mencionado.

### **3.3.- FACULTADES DE LA CAMARA DE SENADORES.**

En cuanto al control presupuestal, la Cámara de Senadores tiene una función muy limitada, toda vez que, la Constitución vigente, faculta a esta Cámara únicamente para la aprobación de la Ley de Ingresos, sin mayor participación en la aprobación del presupuesto de egresos y la revisión de la cuenta pública, que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Considero que la participación del Senado de la República en el control presupuestal, debe ser determinante, en virtud de que no sólo se debe dejar sus funciones en el limite de la aprobación de la Ley de Ingresos, sino también debe de ser partcipe de la aprobación de los egresos de la administración federal, ya que los egresos que se llevan a cabo cada año, son con los ingresos que recaude el Gobierno, y esta recaudación sí la aprobó el Senado, por lo tanto es

---

<sup>78</sup> *Ibidem.* Pag. 775

contradictorio el hecho que no participe en la aprobación y revisión de los gastos, amén de que los Estados también contribuyen en los ingresos que recibe la federación y siendo los Senadores los representantes de las Entidades Federativas, con mayor razón debería de vigilar que los recursos recibidos y aportados por sus Estados sean debidamente administrados.

En el caso especial de la revisión de la cuenta pública, a partir de 1977, dejó de participar en dicho acontecimiento, ya que de 1917 a 1977, en forma conjunta con la Cámara de Diputados, realizaban tan importante labor, no dejando de esta forma al arbitrio de una sola Cámara la aprobación de la justificación de los gastos realizados por el Poder Ejecutivo, en este sentido el maestro Felipe Tena Ramírez indica que: "La cuenta pública es un instrumento legal, destinado a comprobar una operación pretérita, como el uso correcto que el Ejecutivo hizo del Presupuesto de Egresos vigente durante la anualidad anterior. Ciertamente que el presupuesto emana de la sola Cámara de Diputados, pero el examen de la cuenta pública no tiene por objeto el presupuesto en sí, sino el ejercicio que del mismo llevó a cabo el Poder Ejecutivo. Es por ello que, en un régimen efectivamente democrático, la revisión de la cuenta pública debe significar el juicio crítico, imparcial y objetivo, de la obra realizada por el ejecutor del presupuesto, señalándole las deficiencias si las hubiere, principalmente el desbordamiento en gastos no autorizados. Como en ese juicio, el enjuiciado es un Poder de la Federación, nada menos que el Ejecutivo, a los inspiradores de la Constitución de 1917, les pareció que el juzgador debería ser otro Poder, el Legislativo de la Unión, integrado por las dos Cámaras y no sólo por la Cámara de Diputados".<sup>79</sup> Dicho argumento viene a colación, toda vez que, hasta antes de la aprobación de la Constitución de 1917, el sistema de revisión de la cuenta pública, estaba otorgado como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, siendo era imperante que participaran ambas Cámaras.

---

<sup>79</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional, Mexicano. Op. Cit. Pag. 339

Uno de los argumentos que en la reforma de 1977 se esgrimió para dejar fuera del control del senado del gasto público, específicamente de la revisión de la cuenta pública, fue que los Senadores carecían de representación popular y que los diputados si la tenían directamente, lo cual desde mi punto de vista es contradictorio, por el simple hecho de que cuando el ciudadano ejerce su derecho al sufragio, lo hace directamente a favor de un candidato a Senador, a mayor abundamiento, a continuación transcribimos lo que Jorge Sayeg Helú comenta al respecto: "Tanto los Diputados cuanto los Senadores, que unidos dan forma al Legislativo Federal como Congreso de la Unión, derivan su calidad de una elección que los convierte en auténticos representantes populares, en tanto que dicha elección, que ahora es directa, se haya basada en el sufragio universal de los ciudadanos mexicanos."<sup>80</sup>

Aunando más en el tema, si se concediera también a la Cámara de Senadores la facultad de revisar la cuenta pública, se estaría facultando a un órgano cuya integración se supone esa conformada por ciudadanos de experiencia y discernimiento más profundo, con mayor experiencia legislativa, y tomando en consideración la temporalidad del cargo que desempeñan, tendríamos la certeza de una segunda revisión respecto a la actuación del Poder Ejecutivo, más concensada, ya que atendiendo a las nuevas tendencias políticas del País, se podría emitir juicios carentes de objetividad y que en todo caso pueden responder únicamente a revanchismos políticos.

---

<sup>80</sup> Sayeg Helú, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano. 1ª Edición. Editorial Porrúa., S.A. México, 1987. Pag. 245

### 3.4.- FACULTADES DE LA COMISION PERMANENTE.

Antes de entrar de lleno a sus facultades en materia de control y colaboración que tiene la Comisión Permanente, haré una breve reseña de lo que eran estas comisiones. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, tiene su origen en el siglo XIII, se dice que durante el tiempo en que las cortes no actuaban, funcionaba una comisión compuesta por dos miembros de cada uno de los cuatro brazos o clases, en que se dividía la asamblea parlamentaria del Reino de Aragón, la comisión mencionada remplazaba a las cortes en dos de las principales funciones de estas: administrar los subsidios y velar por la observancia de los fueros. Se buscaba con esto que las cortes fueran sustituidas en algunas de sus funciones por una comisión compuesta por miembros de las propias cortes. La permanente de la Constitución de Cádiz de 1812, apareció con el nombre de Diputación Permanente de Cortes y con facultades, entre otras las de velar por la observancia de la Constitución y de las leyes y de convocar a cortes extraordinarias.

En este sentido "la Comisión Permanente es el instrumento que permite la continuidad, como poder público del órgano legislativo en la realización de facultades administrativas, políticas y electorales."<sup>81</sup>El artículo 78 de la Constitución vigente dispone que: "durante los recesos del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones"<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit. Pag. 450

<sup>82</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 78

En materia de control, y tomando en consideración los períodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión, mismos que inician el 1º de septiembre de y 15 de marzo de cada año y terminan el 15 de diciembre y 30 de abril, respectivamente, la Comisión Permanente tendrá como función, remitir los asuntos que se presenten al Congreso de la Unión, a la Cámara que le corresponda el asunto, de esta forma una vez que el Poder Ejecutivo ha formulado la cuenta publica y agregado toda su documentación soporte, la presentara a la Comisión Permanente, para que esta a su vez, la turne a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual revisara si se ha respetado el formato de presentación de la cuenta, para posteriormente remitirla a la Contaduría Mayor de Hacienda para el inicio de su revisión.

Visto lo anterior, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión tiene una función meramente receptiva, en materia de control presupuestal; al presentársele la Cuenta Pública por parte del Poder Ejecutivo, ya no le toca participar en el informe previo de revisión de la cuenta, que sería el próximo paso, porque para esas fechas el Congreso ya esta sesionando ordinariamente, entonces es demasiado limitada su función, y como dice el maestro Felipe Tena Ramírez: "Las escasas y raquíticas facultades que nuestra Constitución otorga a la permanente no justifican su existencia, ni realizan un programa de control sobre el Ejecutivo."<sup>83</sup> Entendiéndose esto último, únicamente por lo que respecta al control presupuestal, materia de esta tesis.

---

<sup>83</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. Pag. 437

### 3.5.- LEY ORGANICA DEL CONGRESO DE LA UNION.

En México la función de fiscalización esta otorgada al Poder Legislativo desde la Constitución de 1824, en la actual Constitución la facultad de fiscalización es otorgada a un de las dos Cámaras que integran el Congreso de la Unión, sin embargo, existen disposiciones normativas que tienen estrecha relación con esta actividad, tal es el caso de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dicho ordenamiento legal tiene como función primordial, determinar el funcionamiento interno del Poder Legislativo, sus normas deberán ser acatadas en todo momento por los distintos grupos parlamentarios que integren la legislatura, con el fin de procurar gobernabilidad en el interior del recinto Legislativo.

El cuerpo normativo en estudio, dispone una serie de lineamientos para la conformación de las distintas comisiones, encargadas de estudiar y dictaminar los asuntos que se les asignen según la materia objeto de su función, así pues, tanto la Cámara de Diputados y Senadores, tienen para el despacho de sus asuntos, distintas comisiones, que en general abarcan los aspectos sociales, culturales, políticos, económicos, financieros y políticos, más importantes del país. La facultad fiscalizadora del Poder Legislativo, esta vigilada por una comisión integrada por Diputados, que representan a distintas corrientes ideológicas, estas comisiones a diferencia de las otras que existen en el Congreso General, es de vigilancia, a diferencia de las de dictamen legislativo, investigación y jurisdiccionales, teniendo una característica fundamental, según lo dispone el artículo 51 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y que a la letra dice:

"Artículo 51.-

"Las comisiones de dictamen legislativo y la de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda la legislatura; sus integrantes duraran en el cargo tres años. Para los efectos de esta Ley se denominan ordinarias."<sup>84</sup>

Se justifica el porqué debe ser permanente la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, en razón de que la función de revisión de la cuenta llevada a cabo por la Contaduría Mayor de Hacienda y los dictámenes que rinde a la Comisión de Vigilancia, son permanentes. Ahora bien, su importancia no sólo radica en el hecho de ser permanente, sino en su labor de vigilancia sobre las actividades de la Contaduría Mayor de Hacienda, teniendo facultades esta comisión de proponer a la persona que ejerza el cargo de Contador Mayor de Hacienda, según lo dispone la propia Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

Es de destacarse que las atribuciones que en materia de fiscalización legislativa tiene esta comisión, se encuentran en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, atento a lo previsto en el artículo 59 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, existe en el ordenamiento legal antes invocado, otra comisión cuyas funciones se relacionan con la Fiscalización Legislativa, es la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, que al igual que la de vigilancia, tiene el carácter de ordinaria y esta entre otros ordenamientos a los de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

---

<sup>84</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 51

Para corroborar lo anterior a continuación se transcribe el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, poniendo en primer término las fracciones correspondientes, y posteriormente realizar un breve comentario.

Artículo 10.- Son atribuciones de la Comisión de Vigilancia:

I.- Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública del Gobierno Federal;

En este caso la Comisión de Vigilancia recibirá el proyecto de Cuenta Pública que el Poder Ejecutivo presenta al Congreso de la Unión para su revisión, como se desprende del texto de esta fracción, la Comisión Permanente, no entra al estudio de la cuenta. Únicamente se limita a turnarla a la Comisión que le corresponde, para que ésta posteriormente la turne a la Contaduría Mayor de Hacienda para su examen previo.

II.- Turnar la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor de Hacienda, para su revisión;

La Comisión de Vigilancia turna la Cuenta Pública para que la Contaduría Mayor de Hacienda proceda a su revisión, donde se revisara si la cuenta fue presentada de acuerdo a los criterios de contabilidad gubernamental y demás, normatividad aplicable.

III Ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando lo estime conveniente, para los efectos de esta Ley, la practica de visitas, inspecciones y auditorias a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública;

Esta atribución es sumamente importante, ya que si la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuenta con elementos suficientes que justifiquen la necesidad de una revisión minuciosa del gasto público, podrá ordenar a la Contaduría, lleve a cabo inspecciones y auditorias a aquellas entidades que informan su manejo presupuestal a través de la Cuenta Pública.

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

La Comisión de Presupuesto y Cuenta, recibe el primer informe que emite la Contaduría Mayor de Hacienda, en el cual se destacan aspectos generales sobre la presentación de la cuenta, y se hacen las observaciones pertinentes para que sean subsanadas por las entidades comprendidas en la Cuenta.

V.- 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;

En esta fracción se obliga a la Comisión de Vigilancia, turnará a la Cámara de Diputados, el informe final de la revisión de la Cuenta Pública, a efecto de que las distintas fuerzas parlamentarias conozcan cuales fueron los resultados del ejercicio fiscal sujeto a revisión y con base en ello someterlo al pleno de la Cámara para su discusión y aprobación.

VI.- Someter a consideración de la Cámara de Diputados el Presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Hacienda. La comisión cuidara que el monto del presupuesto que se propone sea suficiente para que la Contaduría Mayor de Hacienda cumpla con las funciones que esta Ley le asigna;

Esta facultad es de carácter meramente administrativo, a través de ella se determinara las necesidades administrativas que tenga la Contaduría Mayor de Hacienda, y cuales serán los recursos para cubrirlas, por lo que no merece mayor comentario.

VII.- Estudiar y aprobar en su caso, el ejercicio del presupuesto mensual y révisar las cuentas anual y mensual de la Contaduría Mayor de Hacienda;

Es de destacarse esta fracción, en virtud de que, la revisión de las cuentas del Gobierno corresponde a la Contaduría Mayor de Hacienda, pero esta también se encuentra sujeta a un control, que en este caso lo podríamos llamar interno, ya que es ejercido por un órgano de la propia Cámara de Diputados, como lo es la Comisión de Vigilancia, las particularidades que presenta este control sobre la Contaduría son claras, porque como se desprende de la fracción que se comenta es de dos tipos: uno mensual y otro anual, siendo en teoría bastante rígido el control que sobre ella se ejerce, lo cual creo que es justificable, dada la importancia que reviste la Contaduría Mayor de Hacienda. Esta facultad de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda esta estrechamente ligada a la mencionada en la fracción anterior, ya que la Comisión una vez que haya estudiado y aprobado el presupuesto mensual y anual de la Contaduría, lo turnará a la Cámara de Diputados para que ésta lo discuta y proceda a su aprobación.

VIII.- Establecer la organización y expedir el Reglamento interior de la Contaduría Mayor de Hacienda;

Como órgano vigilante de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Comisión de Vigilancia, determinara el actuar de aquella, expidiendo el Reglamento al cual se sujeta la Contaduría y en donde fundamentara sus actuaciones, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, es expedida por el Congreso de la Unión.

IX.- Proponer a la Cámara de Diputados, en los términos de esta Ley:

a) La terna para el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda;

A través de esta facultad la Comisión de Vigilancia de la Contaduría, propondrá de una terna de personalidades para ocupar la titularidad de la Contaduría Mayor de Hacienda, dichas personas deben tener una amplia experiencia en al ámbito administrativo, sobre todo en lo referente al control del gasto, es requisito indispensable y que debe tomar en consideración la Comisión, el hecho que el profesionista que se designe para ocupar cargo de Contador Mayor de Hacienda debe pertenecer a un colegio de profesionistas del ramo, como lo establece el Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda en su artículo 4º y que establece:

“Artículo 4º.-

Para ser Contador o Subcontador Mayor de Hacienda se requiere satisfacer los siguientes requisitos:

Fracción II.- Poseer título de Contador Público, de Licenciado en Derecho, en Economía, o en Administración Pública, expedido y registrado legalmente y ser miembro del Colegio Profesional correspondiente.

El Contador Público deberá acreditar experiencia y conocimiento en contabilidad y auditoría gubernamentales; el Licenciado en Derecho, en Economía o en Administración Pública, en su caso, que los tres años anteriores a su designación prestó sus servicios en cargos relacionados con la hacienda pública..."<sup>85</sup>

Es importante destacar este hecho, en virtud de que como la integración de la Comisión de Vigilancia es de carácter colegiado, en donde las distintas fuerzas políticas están representadas, por lo tanto cada partido político podrá hacer las ternas de los profesionistas que crea idóneos, considerando primordialmente la trayectoria profesional de los candidatos propuestos, para que de esta forma se llegue a un consenso y se nombre al Contador Mayor que ocupara el cargo.

b) Realizar el nombramiento del Personal de Confianza, y Esta facultad de la Comisión de Vigilancia, realmente no tiene relevancia para el objeto de este estudio, por lo que salen sobrando los comentarios al respecto.

c) La remoción de aquel y de éste;

En este apartado se faculta a la Comisión para determinar la remoción del Contador Mayor de Hacienda, obviamente dicha remoción deberá ser por causa grave y debidamente justificada. En

---

<sup>85</sup> Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Art. 4°.

el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en su artículo Sexto se especifican debidamente las causas por las que se deberá remover al Contador Mayor siendo estas:

"Artículo 6°.

Procederá la remoción del Contador Mayor de Hacienda, aunque no haya transcurrido el término de ocho años a que se refiere el artículo 5°. De esta Ley, cuando en el desempeño de su cargo, incurriere en falta de honradez, notoria ineficiencia, incapacidad física o mental, o cometa algún delito intencional. En cualesquiera de estos casos, la Comisión de Vigilancia propondrá motivada y fundadamente su remoción a la Cámara de Diputados, la que resolverá previo conocimiento de lo que en su defensa hubiere alegado ante dicha comisión..."<sup>86</sup>

X.- Autorizar el nombramiento y remoción de los trabajadores de base, con sujeción a las disposiciones de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional y del Reglamento de escalafón correspondiente;

Por ser un ente del Estado, la Contaduría Mayor de Hacienda, cuenta en su plantilla de personal con trabajadores de base, sujetos a las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y a sus respectivas Condiciones Generales de Trabajo, al autorizar a la Comisión de Vigilancia para realizar el nombramiento y remoción de los trabajadores de base, necesariamente tendrá que escucharse a la Sección Sindical a la cual pertenezcan, por eso este inciso especifica que dichos movimiento deberán sujetarse a la Ley Burocrática, lo que no sucede con los Trabajadores de Confianza, a

---

<sup>86</sup> Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Art. 6°.

los que libremente se designa y remueve del cargo que estén ocupando en la Contaduría.

XI.- Ser el conducto de comunicación entre la cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda;

Esta facultad es implícita a las funciones de la Comisión, toda vez que al ser parte de la Cámara de Diputados, debe ser el ducto de control a través del cual el Organismo Técnico encargado de la Revisión de la Cuenta, informe a los Diputados de los resultados obtenidos.

XII.- Interpretar esta Ley y su Reglamento para los efectos administrativos, y aclarar y resolver las consultas sobre aplicación del Reglamento Interno, y

Esta facultad es únicamente de carácter administrativo, como se desprende del texto de la fracción transcrita, es para el buen funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda. Asimismo si existe duda por parte de los Servidores Públicos, sobre la interpretación y aplicación del Reglamento, también la Comisión podrá emitir una opinión.

XIII.- 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 cualquiera disposición o acuerdo que dicte la Cámara de Diputados..

Esta facultad viene a ser de carácter administrativo, en virtud, de que la Comisión de Vigilancia podrá emitir toda clase de circulares y

lineamientos para el ejercicio de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, todas ellas apegadas al marco Jurídico vigente.

De las fracciones comentadas, se vislumbra como la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, ejerce un control total sobre esta última, como son los lineamientos que tiene que seguir, su organización administrativa y hasta su régimen de relaciones laborales. Considero pertinente este control, en virtud de que al ser la Comisión de Vigilancia parte del órgano de representación popular, lo menos que se le puede exigir en nombre de la representación ciudadana, es la estricta vigilancia de quienes llevan a cabo la revisión de los gastos hechos con el dinero del pueblo.

## **CAPITULO IV**

### **4.- FUNCIONES DE CONTRALORIA EN EL MEXICO CONTEMPORANEO.**

#### **4.1.- EL CONGRESO DE LA UNION Y LA CUENTA PUBLICA.**

El Congreso de la Unión, como uno de los tres Poderes, tiene la responsabilidad de ejercer el contrapeso del Ejecutivo, al controlar los ingresos y gastos de la Federación. A través de la Historia se ha apuntado cual ha sido su participación, con algunas variantes, pero indudablemente con una constancia en cada etapa política del país.

La revisión de la Cuenta Pública, también forma parte de ese control de carácter legislativo, según se ha mencionado en infinidad de veces y que viene siendo un ejercicio técnico-legislativo de antaño, ese instrumento representa la parte final del control legislativo de un determinado ejercicio fiscal, porque en ella se establecerán los estándares de cumplimiento de objetivos y metas establecidas previamente, por quien ejerce la facultad de recaudar y administrar el erario público.

La relación que existe entre la cuenta pública y su revisión ante el Congreso de la Unión, se determina desde las primera etapas de aprobación del presupuesto, por lo que es de concebirse bajo las siguientes ideas:

La primera de ellas la ubicaré en el momento de la aprobación de la Ley de Ingresos, en esta etapa, el Congreso de la Unión, a través de sus dos Cámaras, aprueba dicha Ley a instancia del Poder Ejecutivo, siendo la Cámara de Origen la de Diputados, puesto que es a la Comisión Permanente de ésta a la cual el Ejecutivo la presenta para su revisión, es revisada por la de Senadores, el Congreso de la Unión hará un pronunciamiento respecto de la aprobación de dicha Ley, ambas cámaras discutirán la procedencia de las contribuciones a recaudar para el siguiente año; en esta etapa existe una estrecha colaboración entre aquellas comisiones del Poder Legislativo de carácter presupuestal, como son la de Programación y Presupuesto de la Cámara de Diputados y la de Hacienda de la Cámara de Senadores, así como los funcionarios que designe el Poder Ejecutivo, encargados de ejecutar el presupuesto, para de esta forma llegar a consensos que de una u otra forma permitan la elaboración de una ley apegada al marco jurídico vigente en materia presupuestal.

La segunda consiste en el momento de aprobación del presupuesto de egresos, que en la práctica regularmente es aprobado paralelamente con la Ley de Ingresos, salvo la reciente experiencia que se tuvo en el año de 1997, cuando que para el 15 de diciembre de ese año, fecha en que terminaba el segundo período ordinario de sesiones del Congreso, ya se había aprobado el Presupuesto de Egresos y aún estaba pendiente la aprobación de la Ley de Ingresos, teniendo que convocarse a un período extraordinario para su aprobación. En esta etapa, el Congreso de la Unión se divide, es decir, quien actúa será exclusivamente la Cámara de Diputados, ya no el Congreso en su conjunto.

La otra fase se basa en que una vez que se han aprobado los instrumentos antes referidos, se procede, a partir del 1º de enero de cada año a su ejecución por parte de la Administración Pública, esta ejecución esta sujeta a un control, y que puede ser interno y externo.

Durante el ejercicio del presupuesto y no obstante de la revisión general que se haga a la cuenta pública, el Poder Ejecutivo esta obligado a informar el Congreso en forma trimestral, los avances relativos al ejercicio presupuestal y una vez que transcurre el año respectivo, se formara la multireferida cuenta pública. Para esto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emitirá los lineamientos para la integración de la cuenta, que refleja la consolidación de la ejecución de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Es por ello la importancia de que el Congreso de la Unión revise y apruebe la justificación de los gastos ejercidos por el Poder Ejecutivo.

En este orden de ideas, la cuenta pública es la parte final del control legislativo sobre los actos de administración de uno de los Poderes de la Unión, asimismo, considero que al calificarse la cuenta, también se califica la actuación política del Congreso en la aprobación de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos, en virtud de que cuando fueron aprobados, se autorizaron actos que de una u otra forma eran considerados por las Cámaras, como lo más viable y provechoso para el país, tanto en lo económico como en lo social y político, por lo tanto, también encontramos en la cuenta pública una calificación tácita a la labor de los legisladores.

Es muy importante volver a recalcar los antecedentes históricos que nos permiten equiparar y diferenciar los procedimientos que con anterioridad se llevaban a cabo para la revisión de la cuenta, los cuales desde mi punto vista son una sólido antecedente en el sentido de que el Congreso de la Unión y sus dos Cámaras, deben tener las tres importantes funciones que hemos mencionado en este apartado, tenemos como antecedente las cartas de 1824 y 1857, en donde el Congreso en ambas cámaras realizaba los actos de control exigiendo la compensación de los daños y perjuicios que sufría la nación si se realizaban gastos innecesarios, o si se desviaban fondos públicos para otros proyectos fuera de los aprobados, sistema

que se siguió en la promulgación de la Constitución de 1917, al depositarse el control presupuestal en el Poder Legislativo y la revisión de la cuenta en las dos cámaras, con lo cual si existía un verdadero y efectivo control. Ahora que vivimos circunstancias políticas diferentes a años anteriores, sería un buen ejercicio republicano que el Congreso de la Unión, discutiera estos importantes temas en forma conjunta, ya que la diversidad de criterios seguramente alimentaría las funciones de control y revisión de la cuenta pública.

#### **4.2.- SISTEMA DE FISCALIZACION LEGISLATIVA EN LA CONSTITUCION VIGENTE**

Independientemente del Control Ejecutivo del presupuesto que se lleva a cabo en la administración pública centralizada y paraestatal, en muchos países como el nuestro, se tiene establecido un sistema de control por el Órgano Legislativo, que constituye la etapa final del proceso de ejecución y vigilancia del presupuesto; en esta actividad, el Poder Legislativo, debe corroborar si sus decisiones en materia presupuestal han sido respetadas, para lo cual debe contar con todo un equipo técnico lo suficientemente capaz, que le permita desarrollar tan importante función, toda vez que la materia presupuestal ha crecido como han crecido las necesidades públicas.

En este orden de ideas, el maestro Henri Laufenburger, comenta que "...el Parlamento vota el presupuesto y estatuye sobre las cuentas públicas. Tal es el principio fundamental del derecho presupuestario en los regímenes representativos. Solamente sobre las cuentas públicas comprobadas y comentadas por organismos superiores e independientes, y no por simples datos estadísticos, puede juzgar

el parlamento validamente sobre la gestión del Gobierno y juzgar asimismo si las cuentas no son rendidas con celeridad; se pierde su interés si se refieren a hechos realizados en un lejano pasado. Por otra parte, no es posible para el parlamento apreciar lo bien fundado de las previsiones presupuestarias, sino en tanto que conozca el monto real de los gastos realizados y de los ingresos recaudados en el curso de un periodo bastante cercano a la fecha en que hayan sido establecidas las previsiones necesarias..."<sup>87</sup>

La fiscalización llevada a cabo por el Poder Legislativo, tiene diversas etapas y formas que revisten especial atención, mismas que mencionaremos a continuación en forma enunciativa y más adelante se detallará cada una de ellas.

La fiscalización legislativa tiene su principio práctico una vez que se lleva a cabo el ejercicio presupuestal y la presentación de la cuenta pública para su revisión ante el Poder Legislativo, debiendo ser dentro de los diez primeros días del mes de junio del año siguiente al ejercicio fiscal, según lo hemos visto lo dispone el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, a esta etapa seguirá la del informe previo que se rinde a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, lo cual se llevará a cabo dentro de los diez primeros días del mes de noviembre del mismo año de presentación de la cuenta, una tercera etapa se denomina de informe de resultados, que se llevará a cabo en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al año de presentación de la cuenta, como consecuencia de esta última etapa el término de la actividad legislativa se prolonga cuarenta y cinco días más, contados a partir de la fecha en que las entidades del sector público fiscalizadas,

---

<sup>87</sup> Laufenburger, Henri. Finanzas Comparadas. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, año 1991 Edición 3a. Pag. 40

deberán subsanar e informar a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, sobre el cumplimiento del pliego de observaciones que al efecto se les haya hecho durante la revisión, en este sentido el artículo 33 de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda dispone:

"Artículo 33.-

Las entidades, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, informaran a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Secretaría de Programación y Presupuesto, sobre su trámite y medidas dictadas para hacer efectivo el cobro de las cantidades no percibidas por la hacienda pública federal, el resarcimiento de los daños y perjuicios causados y el fincamiento de las responsabilidades en que hayan incurrido sus empleados o funcionarios, así como los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sus funcionarios o empleados, las empresas privadas o los particulares que hubieren intervenido en el ingreso o el gasto público, dando noticia en su caso de las penas impuestas, de su monto cuando sean de carácter económico y el nombres de los sancionados"<sup>88</sup>

Siendo esto el contexto general del proceso de fiscalización legislativa, ahora ahondaré un poco en cada una de las fases que hemos mencionado. De esta forma el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda le otorga una serie de facultades y atribuciones a ésta para llevar a cabo la fiscalización externa siendo estas las siguientes:

---

<sup>88</sup> Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Art.- 33

"Artículo 3º.-

"Verificar que las entidades y dependencias comprendidas en la cuenta pública realicen sus operaciones con apego a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos y cumplan con las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública, Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública y otros ordenamientos en la materia;

Fiscalizar los subsidios otorgados por el Gobierno Federal a los Estados, Departamento del Distrito Federal, Organos de la Administración Paraestatal, Municipios, Instituciones Privadas o Particulares, en el caso de los Municipios la Fiscalización será llevada a través de la entidad federativa correspondiente;

También podrá auditar comprobar que la recaudación de los ingresos se realizó de acuerdo a las Leyes en materia de presupuesto y si esta recaudación fue eficiente;

Asimismo, también practicará auditorias para corroborar si las inversiones y gastos autorizados a dependencias y entidades fueron aplicados eficientemente en el logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas autorizados. Igualmente puede solicitar a los auditores externos copia de sus informes y dictámenes y en su caso la explicación que estime pertinente. La Contaduría Mayor de Hacienda será quien fije los procedimientos internos para la revisión de la cuenta pública y finalmente podrá promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades a aquellos servidores públicos que hayan incurrido en violaciones a las leyes."<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda: Art. 3º.

En lo tocante a los dos tipos de informes, uno llamado previo y el otro de resultados, el informe previo, se debe presentar dentro de los diez primeros días del mes de noviembre de siguiente al del año de presentación de la cuenta, a través de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

En este informe se incluye en forma enunciativa 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 sí 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 en los presupuestos de egresos de la federación.

- 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 operaciones presupuestales.

Asimismo, se incluye un capítulo sobre la revisión y comentarios de los estados financieros de las empresas del sector paraestatal

controladas presupuestalmente, analizando las principales variaciones de los rubros de los estados financieros. Es importante destacar que también se revisa e informa sobre acciones emprendidas en los procesos de modernización de los planes económicos, entre los cuales podemos mencionar a manera de ejemplo, las reestructuraciones de entidades públicas, o programas sociales; también en este informe previo se encuentra un anexo con el seguimiento a las recomendaciones contenidas en los dictámenes de cuenta pública y en los informes previos elaborados con anterioridad.

De lo anterior se puede concluir, que el informe previo presenta comentarios en lo general, e incluye resultados preliminares que servirán como antecedentes para precisar las auditorías a realizar y que integraran el informe de resultados.

En lo tocante al informe de resultados, éste se “debe presentar dentro de los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente de la recepción de la cuenta”<sup>90</sup>. Este documento se integra con los resultados de las revisiones, inspecciones y auditorías practicadas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Por ser un documento en el que se señalan e identifican, además de los logros obtenidos, las irregularidades detectadas, se formulan recomendaciones que tienen el propósito de mejorar las situaciones anómalas y hacer más eficiente la gestión pública.

Los resultados de las auditorías y las recomendaciones de este informe, se someten a reuniones de trabajo, en las que participan funcionarios encargados de ejercer los presupuestos, representando a las diversas entidades del sector público, mismos que han sido

---

<sup>90</sup> Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda Art. 10

auditados, estas reuniones entre miembros de la Contaduría Mayor de Hacienda y funcionarios del Poder Ejecutivo, tienen como objetivo el cambio de impresiones, así como el análisis de los elementos que sustenten los resultados obtenidos.

Los trabajos de las auditorias que se incluyen en este informe, son sometidos a un estricto proceso de control y supervisión, a fin de asegurar la calidad de los resultados, para ello, en forma adicional a los mecanismos de supervisión que se realizan durante la ejecución de la auditorias, se han conformado comités técnicos que operan al interior de las áreas auditadas y un comité técnico de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Es importante señalar que en el proceso de selección de las auditorias y en el desarrollo de los trabajos de las mismas, se debe aplicar un escrupuloso criterio técnico, independientemente de políticas partidistas, con el fin de procurar que los resultados de las mismas sean objetivos.

Según las técnicas aplicables a las auditorias del proceso de la fiscalización, el programa de las auditorias que integran el informe de resultados, se estructura con base a cinco criterios, siendo estos:

"Las consideraciones preliminares generales obtenidas en el informe previo, el interés mostrado en las sesiones de la Cámara de Diputados son sobre temas diversos. En este sentido, se realiza un análisis de las versiones estenográficas sobre las comparencias de funcionarios de la administración pública ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la misma Cámara, en donde se hace un análisis y se responde a cuestionamientos que los Diputados plantean. En forma paralela representantes de la Contaduría Mayor de Hacienda, asisten a estas sesiones, con el fin

de identificar, en base a los cuestionamientos hechos por los Diputados y las respuestas dadas por los funcionarios, puntos de interés para el desarrollo de las auditorías.

- También son consideradas las recomendaciones contenidas en el decreto sobre la revisión de la cuenta pública;
- La importancia de los programas en cuanto al monto asignado y su prioridad nacional;
- Los antecedentes que los auditores tienen sobre auditorías practicadas con anterioridad, considerando el desempeño en la gestión de las entidades y dependencias, y
- Variaciones significativas en programas, es decir, entre lo previsto y lo alcanzado<sup>91</sup>.

Para la integración del informe de resultados la Contaduría Mayor de Hacienda, realizará el siguiente tipo de revisiones:

- "Financieras de egresos en el Sector Central, es decir en las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Así como en la Procuraduría General de la República;

Financieras de ingresos, también en el Sector Central y a las entidades antes mencionadas;

---

<sup>91</sup> Memorias del foro "Presencia del Contador Público Ante la Iniciativa de Ley de la Auditoría Superior de la Federación". 1996. Pag. 30

- Financieras en el Sector Parestatal, que comprende los Organismos Descentralizados Fideicomisos Públicos, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria etc;
  
- De obras Públicas, en este rubro se verificara todos aquellas obras que se llevaron a cabo con afectación de presupuestos de las dependencias, este tipo de revisión o auditoria, puede comprender dos formas, la primera de ellas puede consistir en: verificar si el procedimiento adoptado por el sector público para la contratación de obra pública se apego a lo estipulado a la Ley de Adquisiciones y Obras públicas, y revisiones físicas, para constatar que la obra pública se realizó de acuerdo a los proyectos aprobados y con las características indispensables para su funcionamiento;
  
- Evaluación de Programas, bajo este rubro se pueden llevar a cabo revisiones tendientes a medir los alcances de los programas aprobados y autorizados por el Ejecutivo, con el fin de llevar un control estadístico de la eficiencia de la gestión pública,
  
- De legalidad, este tipo de auditoría tiene como fin constatar que la administración de los recursos públicos se haya llevada a cabo conforme a las leyes, reglamentos, acuerdos, manuales, circulares etc. aprobados para el manejo y administración de los recursos públicos, y
  
- De carácter especial, en este tipo de auditorias se revisaran aquellos rubros de la administración que por su importancia requieren un especial pronunciamiento, como podrían ser, auditorias a las oficinas de la presidencia, a las fuerzas armadas etc."<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Ibidem. Pag. 32

Derivado de la práctica de auditorías que lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda, se derivan una serie de acciones, siendo estas:

"RECOMENDACIONES.- Estas son acciones que propone la Contaduría Mayor de Hacienda para contribuir a mejorar la gestión pública, estas son comunicadas a las dependencias y entidades, a través de oficios dirigidos al titular correspondiente,"<sup>93</sup>

PLIEGO DE OBSERVACIONES.- Se emite con base a los resultados de las auditorías practicadas, en los cuales se identifica una presunta afectación al patrimonio de la Hacienda Pública. En este documento se requiere de la información y documentación comprobatoria y/o justificadora, como lo establece el artículo 44 fracción II del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, <sup>94</sup> otorgándoles un plazo improrrogable de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir del momento de la notificación. Este documento se formula a la dependencia o entidad auditada, por lo que el destinatario es su titular, quien deberá proporcionar la información o documentación que solviente la presunta irregularidad;

PROMOCION DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES.- La Contaduría Mayor de Hacienda tiene la facultad de promover el fincamiento de responsabilidades que derivan de la falta de solventación del pliego de observaciones. En este sentido, una vez determinada la responsabilidad, se promueve su fincamiento ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ésta a su vez de inicio al procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, iniciando con esto el respectivo pliego de responsabilidades, cabe hacer mención que las sanciones

---

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Art. 44

administrativas son independientes de las económicas que pudieran imponérsele a algún servidor público por el daño causado al patrimonio público;

**PROMOCION DEL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE COMPROBACIÓN FISCAL.**- En este caso la Contaduría Mayor de Hacienda, elaborará dichas promociones cuando se detecten irregularidades, consistentes en la omisión al pago de contribuyentes, por lo que se solicita al sujeto activo del impuesto, practique auditorias directas al contribuyente. En el oficio respectivo se señalan los hechos, pruebas y disposiciones legales infringidas, así como el monto de la presunta omisión;

**OFICIO DE SEÑALAMIENTO.**- Este se emite cuando la Contaduría Mayor de Hacienda, detecta que algún contribuyente o grupo de contribuyentes han incurrido en error en el pago de sus obligaciones fiscales y por tanto se solicita por escrito a las autoridades competentes, en este caso a la Secretaría de Hacienda y sus distintas administraciones locales de recaudación, para que procedan a la revisión de los cálculos efectuados;"

**OFICIO DE PROMOCION PARA LA IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.**- Mediante este oficio se solicita a la autoridad correspondiente, se aplique la sanción que proceda legalmente a algún servidor público por la comisión de irregularidades, administrativas, este oficio se relaciona estrechamente con la promoción de fincamiento de responsabilidades; y

**DENUNCIA PENAL.**- La constituye el acto mediante el cual se hace del conocimiento del Agente del Ministerio Público competente, hechos que a juicio de la Contaduría Mayor de Hacienda y de conformidad con las auditorias practicadas y la evidencia recabada,

constituyen la comisión de algún ilícito en agravio de la Hacienda Pública Federal. Esta acción se lleva a cabo con independencia de las que se promuevan ante otras autoridades.

#### **4.3.- CREACION DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.**

La Contaduría Mayor de Hacienda, tiene su más remoto y claro antecedente, en la institución denominada Tribunal Mayor de Cuentas, creado por las cortes españolas de 1452, y que tenía como función específica, la fiscalización de las cuentas de la Hacienda Real. En el año de 1524, se crea el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España, institución que tuvo como objetivo inicial, la revisión de los gastos realizados en la expedición de Hernán Cortés. Este Tribunal subsistió hasta el año de 1824, en el que se expide la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que estableció como facultad del Congreso General, el tomar anualmente las Cuentas al Gobierno Federal. Con este antecedente, el 16 de noviembre de 1824, se expide el Decreto arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, documento por el cual se suprime el Tribunal Mayor de Cuentas y da paso a la creación de lo que actualmente se conoce como Contaduría Mayor de Hacienda, con las funciones de examinar y glosar las cuentas de la Hacienda y del Crédito Público.

Hasta el año de 1917, no hubo modificaciones de fondo en el funcionamiento de la Contaduría Mayor, en ese año hubo cambios en cuanto a la participación de las Cámaras en el proceso de revisión de la cuenta pública, se otorgó como facultad del Congreso de la Unión, reunido en ambas Cámaras, la facultad de revisar la cuenta, éste sistema permaneció por más de cinco décadas, así como la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de fecha 31 de

diciembre de 1936, misma que fue abrogada por la Ley vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978 y su Reglamento expedido el 14 de mayo de 1980.

La fiscalización que ejerce el Poder Legislativo a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, nace del principio general del derecho que impone al administrador de bienes ajenos, la obligación de rendir cuentas sobre su gestión, en el ámbito de la administración pública, este principio se debe traducir en el derecho incuestionable de los ciudadanos a conocer el origen y destino de los fondos que constituyen la Hacienda Pública, en cuya formación han participado como contribuyentes.

En razón de ese derecho, los del mundo, sin distinción de los regímenes políticos, han instituido órganos encargados de vigilar y evaluar la acción administradora y financiera de sus gobernantes.

En los países democráticos, regidos por la División de Poderes, los Organos Legislativos, añaden a su función estrictamente legislativa, la de fiscalizar la gestión gubernamental, con objeto de que el pueblo, por conducto de sus representantes, este informado, de la legalidad, eficiencia y eficacia con que se han recaudado y gastados los fondos públicos.

Los órganos encargados de la esta función fiscalizadora, en México y en el mundo se identifican como organismos superiores de fiscalización gubernamental, y esa superioridad es en razón de que:

- Su Jurisdicción se extiende a todo el sector público;

- Se realiza hacia el interior del propio Sector Público, conservando su independencia, y
- Es afectada en última instancia por el Poder Legislativo.

Como se ha mencionado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como máxima norma, es la que define y establece la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, el establecer en el artículo 73 fracción XXIV, "como facultad del Congreso de la Unión la expedición de la Ley Orgánica de este órgano"<sup>95</sup>. Asimismo, en el artículo 74, el enunciar las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados establece que:

Artículo 74.-

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

Fracción III.- Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;..."<sup>96</sup>

En el ámbito específico de la Contaduría Mayor de Hacienda, esta se encuentra regulada por su Ley Orgánica y su Reglamento Interior. Asimismo, para el cumplimiento de sus funciones de fiscalización, también se apega a diversos cuerpos normativos, como son:

---

<sup>95</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 73

<sup>96</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 74

- Ley Federal de Entidades Paraestatales;
- Ley de Planeación;
- Ley General de Deuda Pública;
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal;
- Ley General de Bienes Nacionales;
- Decreto de Presupuesto de Egresos, y
- Ley de Ingresos

Sólo por mencionar algunos, no obstante que también se toman en consideración los decretos, circulares, ordenes, etc.

Las principales funciones y atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, están definidas en las fracciones del artículo 3º de su Ley Orgánica, mismas que transcribiremos textualmente realizando el comentario correspondiente.

La Contaduría Mayor de Hacienda revisará la cuenta pública del Gobierno Federal, ejerciendo funciones de contraloría y, con tal motivo, tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Verificar si las entidades a que se refiere el 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 a los Presupuestos de Egresos de la Federación, y cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes Generales de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás ordenamientos aplicables.

- 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 formas establecidas en la ley.

De lo anterior se desprende que el Trabajo desempeñado, tiene por objetivo la revisión del presupuesto y su apego a la ley y que a su vez coincida esa aplicación, con cada uno de los programas de Gobierno aprobados para un determinado ejercicio, y que el financiamiento se invierta para lo que fue contraído y dentro de los plazos de que previamente se contemplan para su aplicación, es decir, los recursos no deben ser modificados en cuanto a su uso y destino.

## II.- Elaborar y rendir:

- a) A la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la cuenta pública del Gobierno Federal.
- b) A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez

primeros días del mes de septiembre del año siguiente a de su recepción. Este informe contendrá además, el señalamiento de las irregularidades que haya advertido.

III.- Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, a los Organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los municipios, a las Instituciones privadas, o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, 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.

Esta facultad de fiscalización es de suma importancia para vigilar el manejo de gasto público, toda vez que una de las actividades del Estado, es la relativa al apoyo de aquellos sectores de la producción que participan en el desarrollo del país, pero que necesariamente se necesita el apoyo económico del mismo para poder satisfacer la demanda de los servicios.

IV.- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorias, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además, eficientemente.

Cabe destacar que la facultad en cuestión, tiene por objetivo medir el grado de eficiencia de los sistemas recaudadores implantados por el Gobierno, ya que en la medida en que estos sean eficientes, habrá mayor ingreso y en consecuencia mayor presupuesto hacia el sector público.

V.- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se ha 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.

Sin duda esta es la atribución más importante en lo referente al aspecto técnico, que pueda tener la Contaduría Mayor de Hacienda, debido a los alcances que técnicamente pueda tener sus investigaciones, ya que tendrá acceso a toda aquella información que manejan las entidades y en la cual deben estar plenamente justificadas cada una de las acciones que importen la obligación del estado para erogar fondos públicos.

VI.- 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 estime pertinentes.

En el ámbito de la administración pública, las entidades llevan a cabo la contratación de despachos externos a efecto de que sirvan de apoyo para el debido control interno, o para algún rubro específico que haya que auditar, y que por falta de tiempo, recursos humanos o especialización, se requiera de los servicios de profesionales independientes, éstos a su vez tienen la encomienda de practicar todo tipo de revisiones para cumplir con sus objetivos, informando de sus resultados al titular de la entidad para la cual prestan sus servicios, estos resultados, no sólo son inherentes a la entidad, sino que por ser de carácter público e interés general, y por contener resultados de la gestión administrativa de los entes públicos, pueden ser requeridos por los auditores de la Contaduría Mayor de Hacienda, con el fin de corroborar si se apegaron a las normas de

contabilidad gubernamental o que si se siguieron las recomendaciones hechas en ellos, o si acataron los dictámenes respectivos, etc.

VII.- Establecer coordinación en los términos de esta Ley, la entonces Secretaría de Programación de Presupuesto, ahora es la Secretaría de Hacienda, recordemos que las funciones de la primera pasaron a la segunda, a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamental, y de archivo contable de los libros y documentos justificatorios y comprobatorios del ingreso y del gasto.

Cabe decir, que esta actividad tiene como fin que sea un solo sistema el de manejo y revisión del gasto, en la practica así es, para la administración pública, se observan los mismos criterios contables y los mismos sistemas de revisión, así como los idénticos programas de auditoría, sin embargo, algunos de ellos han quedado obsoletos, debido a la dinámica que a diario se presenta en la administración pública, lo que obliga a buscar nuevas formas de control y revisión, pero que deben ser similares para las entidades, ya que son de carácter público, lo que limita la posibilidad de que cada entidad determine un sistema propio.

VIII.- Fijar las normas, procedimientos, métodos, y sistemas internos para la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal.

Esta facultad se entiende, ya que si la Contaduría Mayor de Hacienda, es la que realiza directamente la revisión, por la practica, es quien debe mejor conocer cuales pueden ser los métodos que en su momento, simplifique y eficiente su labor.

IX.- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de las responsabilidades.

Esta facultad es muy limitada, toda vez que únicamente se le faculta para "promover las responsabilidades", y no para que directamente las finque, lo que trunca en un momento dado su objetivo, ya que las autoridades que le den seguimiento, no tienen el mismo marco de referencia, de aquéllos que llevaron a cabo todo el proceso de revisión, lo que en su momento retrasa el fincamiento de la responsabilidad y la imposición de las sanciones correspondientes.

X.- Todas la demás que le correspondan de acuerdo con esta Ley, su Reglamento y disposiciones que dicte la cámara de diputados.

No sólo las atribuciones mencionadas son las que tiene la Contaduría Mayor de Hacienda, tiene más, en distintos cuerpos legales, puede ser órgano de consulta, de dictamen, de apoyo técnico entre otras, según las necesidades que la administración de los recursos públicos vaya teniendo.

La Contaduría Mayor de Hacienda, para su funcionamiento, estará en el desempeño de sus funciones, bajo el control de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor, la cual será integrada por legisladores que integran la Cámara de Diputados.

Al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda, como autoridad ejecutiva, estará un Contador Mayor, nombrado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, quien será auxiliado en sus funciones, por un Subcontador Mayor; los Directores, Subdirectores, Jefes de Departamentos, Auditores, Asesores, Jefes de Oficina, de sección y trabajadores de confianza y de base que se requieran, en el número y con las categorías que autorice anualmente el presupuesto de egresos de la cámara.

Para ser Contador Mayor de Hacienda o Subcontador se requieren, según el artículo 4º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda lo siguiente:

Artículo 4º.-

I.- Ser mexicano mayor de treinta años y en pleno ejercicio de sus derechos;

II.- Poseer título de Contador Público, de Licenciado en Derecho, en Economía, o en Administración Pública, expedido y registrado legalmente y ser miembro del Colegio Profesional correspondiente.

El Contador Público deberá acreditar experiencia y conocimientos en contabilidad y auditorías gubernamentales; el Licenciado en Derecho, en Economía o en Administración Pública, en su caso, que los tres años anteriores a su designación preste sus servicios en cargos relacionados con la Hacienda Pública;

III.- Acreditar honradez en el ejercicio de su profesión y en el desempeño de las funciones públicas que le hayan sido encomendadas;

IV.- No desempeñar puesto de elección popular durante el ejercicio del cargo;

V.- No prestar servicios profesionales a las entidades de la Administración Pública Federal, ni a los Estados, ni a las de los Municipios, durante el desempeño del puesto, a excepción de cargos docentes,

VI.- No estar al servicio de organismos, empresas, instituciones privadas o particulares, durante el desempeño del encargo, y

VII.- No ser ministro de culto religioso alguno<sup>97</sup>

Es muy importante el listado de requisitos que se exige deban cubrir los candidatos a ocupar el puesto de Contador Mayor de Hacienda, dada la importancia de su función, se requiere profesionalismo, experiencia y que en el desempeño de sus actividades, no tenga alguna otra que pueda restarle eficiencia a su desempeño.

Para que el Contador este al margen de la política militante y de los cambios en la integración de la cámara, se dispone que sea inamovible durante el término de ocho años, pudiéndose prorrogar su nombramiento por un periodo similar, esto con el fin de procurar la continuidad en los programas de trabajo, ya que la deficiencia del servicio público, en gran medida se debe a los constantes cambios. La remoción del Contador Mayor de Hacienda procederá, cuando en el desempeño de su encargo, incurriere en falta de honradez, notoria ineficiencia, incapacidad física y mental o cometiera algún delito intencional, en estos casos la Comisión de Vigilancia, tiene la facultad de proponer fundada y motivadamente, la remoción ante la Cámara de Diputados, en caso de que este en receso la comisión podrá suspenderlo para que la Cámara en el período inmediato de sesiones resuelva lo conducente.

---

<sup>97</sup> Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Art. 4º.

#### 4.4.- REVISION DE LA CUENTA PUBLICA

"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.

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.

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 con la Ley<sup>98</sup>

Este es el marco constitucional específico de lo que debe ser la revisión de la cuenta pública, así como sus alcances. Las responsabilidades por el indebido manejo del erario federal, son imputables a las personas físicas o morales que intencionalmente, negligentemente o imprudencialmente, cause un daño o perjuicio a la Hacienda Pública. En el caso de los funcionarios de las entidades, pueden incurrir en responsabilidad si dentro del término de 45 días, no rindan los informes relativos a las observaciones que con motivo de la revisión de la cuenta formule la Contaduría Mayor de Hacienda. En cuanto a estos pliegos de observaciones, serán formulados directamente a las entidades observadas para que sean solventados.

---

<sup>98</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 74

Todo lo anterior tiene su fundamento en la ley respectiva, sin embargo, para llegar a esos resultados, es indudable que la Contaduría Mayor de Hacienda, implementa toda una serie de mecanismos o lineamientos para efectuar la revisión de la cuenta pública, en sus diferentes Unidades Administrativas.

La formulación e implementación de sus lineamientos es una facultad exclusiva de la propia Contaduría Mayor de Hacienda, según los disponen los artículos 3º, fracción VII; 7º, fracción VIII y 12 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; y 5º., fracción VI y XV; 7º. fracciones XII, XVI y XVII y 17 fracciones III y IV de su Reglamento.

De esta forma es como se fundamenta el aspecto práctico de la revisión de la cuenta pública, cada Dirección de Auditoría tiene sus propias características, pero en general se trabaja en un mismo sentido, por ejemplo, tratándose la auditoría de obra pública el artículo 15 del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda dispone:

"Artículo 15.- La Dirección General de Auditoría de Obra Pública tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Practicar auditorias, visitas e inspecciones, conforme a los programas que autorice el Contador Mayor de Hacienda, a fin de comprobar que la planeación, adjudicación, ejecución y destino de las Obras Públicas y otras inversiones físicas a cargo de las dependencias y entidades públicas se hayan ajustado a la legislación y a la normatividad aplicable, que las erogaciones correspondientes hayan estado debidamente comprobadas y justificadas, y que los trabajos se hayan efectuado con eficiencia, eficacia y economía;

II.- Proponer a sus superiores jerárquicos el personal que deba intervenir, en las visitas, inspecciones y auditorías a su cargo y, en su caso, comunicarle los cambios que efectúen al respecto;

III.- Establecer y mantener comunicación con las dependencias y entidades públicas para facilitar la práctica de las auditorías, visitas e inspecciones a su cargo, de acuerdo con las normas que al respecto dicte el Contador Mayor de Hacienda;

IV.- Requerir a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a los Poderes de la Unión y los particulares y terceros que hubieren celebrado operaciones con las dependencias y entidades sujetas a su revisión, de acuerdo con su competencia, la información y documentación que sea necesaria para realizar las labores de fiscalización que le asigne este Reglamento o el Contador Mayor de Hacienda..."<sup>99</sup>

De esta forma es como se va llevando a cabo en la práctica, la revisión de la cuenta pública, cabe aclarar que la cuenta pública no sólo contiene información de la gestión financiera, sino también de otro tipo, como lo es la Obra Pública, que es uno de los rubros que mayor asignación presupuestal se le hace cada año, por lo tanto representa un gran manejo de fondos.

El proceso de revisión en la práctica se divide generalmente en cuatro etapas, que son:

- "Planeación de la Auditoría;
- Ejecución de la Auditoría;

---

<sup>99</sup> Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda. Art. 15

- Elaboración de informes finales de Auditoría, y
- Seguimiento de las Acciones Promovidas"<sup>100</sup>

Las anteriores etapas, necesariamente deben ser puesta en marcha por personas debidamente capacitadas, destacándose las que supervisan, coordinan, ejecutan, etc. La supervisión es un factor indispensable dentro del proceso de la ejecución de las auditorías que se realizan en la revisión de la cuenta pública, estará sometida a los siguientes parámetros:

"Estará bajo la responsabilidad de personal encargado de dirigir y coordinar los trabajos de las auditorías.

- El personal encargado de la supervisión deberá asignar en forma clara y precisa las líneas de acción, los objetivos y las responsabilidades.
- El Jefe de Departamento o los supervisores aclararan a los auditores todas las dudas que se tengan al inicio de la auditoría y las que surjan durante el desarrollo de la misma.
- Invariablemente, el supervisor participará en el diseño de las cédulas y de los papeles de trabajo."<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Manual de Procedimientos de Auditorías de la Contaduría Mayor de Hacienda. 1995.

<sup>101</sup> Ibidem.

Para lo anterior es muy importante la capacitación del personal que llevara a cabo la revisión de la cuenta pública, siendo esta de carácter obligatoria, si es que se desea tener resultados convincentes y que no den lugar a dudas de ningún tipo, de esta forma los Directores Generales de las diferentes áreas de auditoría de la Contaduría Mayor de Hacienda, están obligados a procurar una constante capacitación y actualización del personal técnico encargado de la revisión de la cuenta.

“En la Planeación de las auditorías, se seleccionan los proyectos, si son obras, o las partidas presupuestales, si son recursos financieros, que sean susceptibles de revisión, se hará con base en las políticas, criterios y lineamientos establecidos por la Contaduría Mayor de Hacienda, obviamente, previa consulta de la Cuenta Pública y de los documentos en donde consta el ejercicio fiscal que se pretende revisar. Una vez seleccionados los proyectos o partidas por revisar, deben ser aprobados por el Contador Mayor de Hacienda, para de este forma comenzar con su revisión”<sup>102</sup>.

Una vez escogido el proyecto o partidas presupuestales para revisar, se solicitará a la dependencia o entidad, el número de contratos de obra seleccionados, o la documentación soporte de la afectación de las partidas, a partir de lo cual comenzaran a llevar cabo las revisiones, cuando es obra pública, estas pueden ser físicas, documentales, etc. y en el caso de las financieras deberán cerciorarse que existan todos los documentos que acrediten y/o justifiquen la necesidad de los gastos ejercidos, como lo dispone el artículo 44 fracción III del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

---

<sup>102</sup> *Ibidem.*

Los resultados de las auditorías se consignan en cédulas o actas, que viene siendo los papeles de trabajo, mismos que deberán ser firmados por los representantes de la entidad o dependencia revisada y por los auditores que realizaron el trabajo.

En el proceso de la revisión de la cuenta, deben existir servidores Públicos encargados de la Dirección y coordinación de los trabajos que se van a elaborar al respecto el Manual de Auditoria que se aplico en el año de 1995, para la revisión de la cuenta pública de 1994, destacaba las siguientes atribuciones que en materia de la revisión de la cuenta, deberían observar los diferentes niveles jerárquicos de la estructura administrativa de la Contaduría Mayor de Hacienda.

"DIRECTOR GENERAL.- Comunican a los Directores los criterios de selección de auditorias y señala los documentos a revisar, con base en los lineamientos y políticas establecidos por la Contaduría Mayor de Hacienda;

DIRECTOR.- Determina los rangos de aplicación de los criterios de selección, considerando las particularidades del ámbito sectorial.

SUBDIRECTOR.- Instruye al Jefe de Departamento para que consulte documentos fuente del ejercicio fiscal que se revisara, y de ahí obtenga la información relativa al gasto efectuado, agrupándola por sectores, dependencias, entidades, programas, subprogramas y proyectos.

JEFE DE DEPARTAMENTO.- Coordina y supervisa la consulta de los documentos fuente del ejercicio fiscal que se revisara, como son: informe de Gobierno, informe de ejecución del Plan Nacional de

Desarrollo, Presupuesto de Egresos de la Federación, Cuenta Pública y Programa Operativo anual, en los niveles de programas y subprogramas y proyectos del gasto vinculado con las obras públicas y otras inversiones físicas, a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

AUDITOR.- Efectúa la revisión de dicha documentación y elabora los cuadros para agrupar por sectores a las dependencias, entidades y unidades administrativas, registrando en ellos los programas, subprogramas y proyectos, el monto programado, ejercido y acumulado, las fechas de inicio y término, así como las variaciones entre el gasto programado y el ejercido, identificando además los programas, subprogramas y/o proyectos considerados como prioritarios".<sup>103</sup>

Cabe señalar que si el personal que interviene en el desarrollo de la revisión, detecte anomalías o irregularidades graves, deberá informar inmediatamente de ello a sus superiores inmediatos para que el Director General del área respectiva, establezca si existen elementos para solicitar la intervención de la Dirección General Jurídica y que ésta a su vez determine los elementos que se requieren para el ejercicio de las acciones legales y administrativas procedentes.

Lo anterior no viene a sustituir el informe de resultados de la revisión de la cuenta, ya que no obstante ello, se debe continuar con la revisión de la cuenta, y al final de la misma se hará notar que se presentó una situación como la mencionada en el párrafo anterior.

Estos son en términos generales de los aspectos prácticos de la revisión de la cuenta, nos percatamos que toda va de un aspecto

---

<sup>103</sup> Ibidem.

general, como son las disposiciones constitucionales; las leyes reglamentarias; decretos y finalmente normatividad interna de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual le pretende dar vida practica a al proceso de revisión de la cuenta pública.

#### **4.5.- INICIATIVA PRESIDENCIAL DEL ORGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN .**

Esta iniciativa se presento al Congreso de la Unión en el año de 1995, por el Ejecutivo Federal, a la fecha ya fue aprobado el dictamen por el que se reforman diversas disposiciones constitucionales, que dan origen al nuevo ente fiscalizador y a sus funciones. En este apartado se analizará el dictamen aprobado el 16 de diciembre de 1998, a través del cual se pretende dar inicio a un nuevo sistema de revisión y fiscalización.

La iniciativa de creación del órgano superior de fiscalización que envió el Presidente de la República, tenía como objetivo primordial el que exista una mayor "corresponsabilidad entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en la toma de decisiones de alta trascendencia nacional, así como en las reformas y en las acciones para un mejor Gobierno."<sup>104</sup>

En este sentido considero que dicha razón la impone las necesidades políticas, económicas y sociales que en la última década a vivido el país y la necesidad de que las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, deben ser cada día

---

<sup>104</sup> Iniciativa Presidencial de fecha 28 de noviembre de 1995. Pag. 1

mayores, siendo esa relación respetuosa, para que de esta forma cada poder cumpla con su cometido. Es por eso muy importante que la iniciativa se haya motivado con el fin de fortalecer las facultades de supervisión y control del Poder Legislativo sobre los órganos del Poder Ejecutivo y los otros Poderes de la Unión.

Esos objetivos tienen sus origen, según se desprende de la iniciativa presidencial, en la críticas, inquietudes y planteamientos formulados por muy diversos sectores de la sociedad, que estaban desconcertados con el funcionamiento de los actuales órganos de fiscalización, así como del desempeño de quienes ejercen la Administración Pública. Situación que es muy entendible, en virtud de que en la actualidad, los diferentes grupos que integran la sociedad, cada día exigen un mejor funcionamiento de las instituciones, así como una mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos y el ejercicio de las funciones públicas.

La iniciativa, según se orienta a promover una reforma profunda a los órganos de control externo e interno de la gestión pública, con la finalidad de procurar que se limiten y controlen entre sí, procurando con ello una innovación de funciones y atribuciones, siendo necesario estructurar un nuevo y fortalecido órgano de fiscalización, dada las deficiencias que ha tenido la Contaduría Mayor de Hacienda, con funciones adicionales a ésta última y que incorpore y fortalezca las atribuciones y recursos de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Este punto de la iniciativa era fundamental, ya que se proponía una reforma profunda, reconociéndose con ello, que existía la necesidad de cambiar los sistemas de revisión y control; que por el transcurso del tiempo, van quedando obsoletos y viciados.

También la necesidad política y práctica de fortalecer el órgano encargado del control externo, fueron elementos fundamentales que inspiraron a la iniciativa, con el fin de convertir al ente fiscalizador en un auténtico órgano o entidad de auditoría superior, independiente al Poder Ejecutivo, y que este dotado de autonomía técnica y sea imparcial en sus decisiones.

Es de destacarse que, aunque la iniciativa estaba encaminada al control externo, no descarta el control interno de las entidades sujetas el control externo, lo cual se refleja cuando se argumenta que "...y paralelamente, reorganizar el sistema de autocontrol del Ejecutivo para encausarlo preferentemente a la prevención y a la promoción de esquemas administrativos más sencillos y transparentes."<sup>105</sup> Sin embargo dicho objetivo no quedó claro en el dictamen que más adelante se analizara.

Siguiendo la tradición constitucional y a fin de fortalecer el Congreso de la Unión, y como las instituciones superiores de fiscalización emanan en su mayor parte del Congreso, la iniciativa reiteraba que el órgano de fiscalización se mantenga en la Cámara de Diputados, garantizando su plena autonomía técnica en la Constitución y en la Ley.

En este sentido se propuso que:

"La creación de este órgano superior de fiscalización, propiciaría la reforma de los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El último de los artículos mencionado, daría origen a una nueva sección en la Constitución, en la cual estarían contenidas disposiciones fundamentales que

---

<sup>105</sup> Ibidem. Pag. III

definirían la naturaleza, atribuciones principales, organización y dirección del órgano superior, así como los requisitos que deben cubrir los auditores generales”<sup>106</sup>.

Hubo un cambio trascendental, en lo relativo a la titularidad del ente fiscalizador, ya que la iniciativa del Ejecutivo, proponía un cuerpo de auditores generales tomando en consideración que el cuerpo de dirección del ente fiscalizador, sería de carácter colegiado, con lo cual estoy totalmente de acuerdo, por las razones que más adelante expondré.

En otro orden de ideas, la iniciativa presidencial proponía que en el artículo 73 de la Constitución, se facultara al Congreso de la Unión, para que expidiera la ley reglamentaria del órgano superior de fiscalización, así como las demás leyes que regulen la gestión, control y evaluación del sector público federal, situación que fue consensada y probada.

Asimismo, se dispone en la iniciativa que:

“... se deberá distinguir entre las funciones que corresponden al Poder Legislativo y al Organo de Auditoría Superior de la Federación. Al Poder Legislativo le corresponde la importante función de valoración de la política general de carácter financiero, en materia de presupuesto de egresos, de la ley de ingresos, de cuenta pública y de gestión financiera, mientras que al Organo Superior de Fiscalización le incumbe una función de carácter eminentemente técnica, como lo son las actividades de fiscalización, investigación sobre el manejo y aplicación de los fondos o dineros y de los

---

<sup>106</sup> Ibidem. Pag. V

recursos y bienes federales, determinación de daños y perjuicios y promoción de las responsabilidades administrativas y penales..."<sup>107</sup>

Este último objetivo, también fue tomado en consideración en el dictamen aprobado, ya que el dictamen propone derogar las fracciones II y IV, esta última en su párrafo quinto, a efecto de especificar los objetivos generales de la revisión de la cuenta pública.

Asimismo, en el artículo 74 se establecería el apoyo que continuaría brindando el órgano a la Cámara de Diputados, en el proceso de la revisión de la cuenta pública, sustituyéndose el texto vigente, a efecto de eliminar el plazo fijo para la presentación de la cuenta, por otro que señale la ley, sin perjuicio que con anterioridad se presenten informes parciales previos que permitan una revisión más oportuna, con el fin de que el informe final se haga al siguiente año del ejercicio fiscal que se revise, y no dos años después de ejercido el presupuesto, como actualmente se realiza.

Al artículo 78, se le adicionaría el texto del actual artículo 79, para que en una sola disposición se contemple todo lo relativo a la Comisión Permanente.

Asimismo el Ejecutivo proponía en su iniciativa que:

"El objeto de fiscalización del órgano, sería toda la actividad financiera de los Poderes de la Unión y las Entidades Públicas Federales, respecto a los ingresos, gastos, manejo y aplicación de fondos federales, así como el manejo y administración de los

---

<sup>107</sup> Ibidem. Pag, VI

recursos y bienes federales"<sup>108</sup>. Considero que esto último es la parte medular de la iniciativa presentada por el Ejecutivo, ya que se tomo en consideración gran parte de este fin.

Otro de los aspectos relevantes de la iniciativa era que:

"El órgano tendrá la facultad de determinar, notificar y exigir directamente el cumplimiento de sus resoluciones, ante autoridades como las fiscales, también podrá solicitar directamente al Ministerio Público, el ejercicio de la acción penal en caso de encontrar ilícitos en sus investigaciones"<sup>109</sup>. Dicho argumento también quedo plasmado en el dictamen aprobado en el mes de diciembre de 1999.

En este sentido también se propone que:

"El Poder Ejecutivo presente información y documentación parcial, que permita iniciar la revisión de la cuenta pública con una mayor anticipación"<sup>110</sup>. y de esta forma no esperar hasta el 10 de junio del siguiente años del ejercicio de que se trate, para iniciar su revisión, tal como se hace actualmente.

En la iniciativa presidencial también se preveía que el control externo estaría facultado para normar la actividad de la fiscalización y evaluar el cumplimiento de la gestión administrativa en los términos de la ley, cerciorarse de que se haya efectuado con legalidad, eficiencia, eficacia y economía, haciendo las recomendaciones respectivas a los Poderes de la Unión y a las entidades del sector publico federal.

---

<sup>108</sup> Ibidem. Pag. VII

<sup>109</sup> Ibidem.

<sup>110</sup> Ibidem. Pag. IX

En general, esos eran los puntos medulares de la iniciativa que presento el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo en el año de 1995.

Ahora se analizara como quedo el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, mediante el cual se aprobó la creación del Organo de Fiscalización y la reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este orden de ideas, se adicionó el artículo 73, fracción XXIV, facultándose al Congreso de la Unión, para expedir la ley de la entidad de fiscalización, así como lo demás ordenamientos legales, relacionados con la gestión, control y evaluación del Sector Público.

Lo anterior resulta congruente con nuestro sistema de expedición de leyes, ya que dicha facultad sólo la tiene el Congreso de la Unión.

Asimismo, se otorga al ente fiscalizador autonomía técnica y de gestión, por lo que sólo existiría una vinculación con la propia Cámara. En este sentido en el dictamen en estudio se indica que:

"...dada la autonomía que las iniciativas en dictamen pretenden otorgar a la entidad de fiscalización superior de la Federación, es que sería conveniente modificar la redacción de la fracción II del artículo 74, a efecto de clarificar que la Cámara de Diputados deberá coordinarse, a través de una comisión de su seno y en los términos que disponga la ley, con la nueva entidad de fiscalización superior."<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Dictamen por el que se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 14 de diciembre de 1998. Pag. 13

Esto fue de vital importancia, ya que las funciones de la comisión a que alude el párrafo transcrito, de su sentido se desprende que sólo serán de coordinación y no de subordinación, lo que desde mi punto de vista resulta afortunado, ya que actualmente la Contaduría Mayor de Hacienda, viene siendo un ente subordinado orgánica y funcionalmente a la Cámara de Diputados.

Asimismo el dictamen en estudio consideró que:

“... esta dictaminadora estima conveniente que la entidad de carácter técnico encargada de llevar a cabo la revisión y la fiscalización pertenezca a la Cámara de Diputados. Sin embargo , debe quedar claro que dicha pertenencia no debe implicar, en modo alguno, dependencia o subordinación de la entidad de fiscalización superior de la Federación respecto de la propia Cámara; por el contrario, lo que se persigue es la existencia de un cuerpo fiscalizador, vinculado orgánicamente con esta Asamblea, pero dotado de plena autonomía de gestión respecto de su organización interior, recursos, funcionamiento y resoluciones...”<sup>112</sup>

Es un avance muy importante, el hecho de que se haya establecido que el órgano superior de fiscalización, tenga por disposición constitucional, autonomía técnica y autonomía de gestión, sin que deje de formar parte orgánicamente de la Cámara de Diputados, siendo acorde con lo que inicialmente propuso el Ejecutivo Federal, en el sentido de que la Cámara cuente con un órgano para llevar a cabo la función fiscalizadora. Refrendándose con esto la importancia de la autonomía que debe tener el ente fiscalizador, en cuanto a que pueda, determinar sus programas de trabajo, sin injerencias de otro tipo, sino sólo cuestiones de carácter eminentemente técnicas.

---

<sup>112</sup>Ibidem. Pag.14

Otro aspecto de suma importancia fue el relativo a la titularidad del ente fiscalizador, al respecto la comisión dictaminadora consideró que:

"...esta Comisión dictaminadora considera que el titular de dicha entidad siga siendo unipersonal y que sea designado exclusivamente por la Cámara de Diputados"<sup>113</sup>

Fundando su razonamiento en que:

"La definición de un órgano colegiado o unipersonal depende del contenido de las funciones que al mismo sean atribuidas. En el caso particular, las funciones que se asignarían a la entidad de fiscalización superior de la Federación conllevan una decisión pronta, expedita y oportuna, objetivos que no se lograrían con un órgano colegiado, aunado al hecho de que en la persona del titular de ese ente se centraliza y concentra, en su caso, la responsabilidad de su alto desempeño, en tanto que en un cuerpo colegiado se diluye y atomiza dicha responsabilidad"<sup>114</sup>

Desde mi punto de vista era más aceptable la propuesta que en este rubro hizo el Titular del Ejecutivo, en el que propone que el nuevo ente fiscalizador, este dirigido por un cuerpo colegiado, que sería el órgano superior de jerarquía, a lo cual agregaría que dicha entidad colegiada, pudo dividirse en vicepresidencias, viceauditores generales, o por especialidades, como por ejemplo en materia jurídica, obras públicas, finanzas, operativas, etc., lo que sería más congruente con la época actual que vivimos, en virtud de que ahora se da una mayor participación de las diferentes corrientes

---

<sup>113</sup> *Ibidem.* Pag. 15

<sup>114</sup> *Ibidem.* Pag.16

ideológicas en la toma de decisiones, lográndose con ello una mayor credibilidad, eficacia y eficiencia.

Asimismo se argumenta:

“Cabe igualmente la reflexión, dentro de las circunstancias y condiciones políticas de nuestro país, que de aceptarse la integración colegiada de la entidad, es muy probable que la designación de sus miembros se hiciera en proporciones de representatividad partidista en la Cámara de Diputados, y se perdería con ello la esencia de su función y la posibilidad de designar al funcionario con mayor idoneidad para desempeñar el cargo”<sup>115</sup>

Disiento de dicho argumento, en virtud de que el nuevo esquema de fiscalización debe nacer con una gran credibilidad pública, ya que por esta razón fue que se dio cause a la modificación del sistema de control y fiscalización legislativa, entonces, no se puede decir que las circunstancias e intereses de partidos afectarían el funcionamiento del ente fiscalizador, si tomamos en consideración que el país esta en un proceso de maduración política, en donde la toma de decisiones ya no es de un sólo grupo; como ejemplo claro se tiene la aprobación del presente dictamen, que fue consensado, entre distintas corrientes ideológicas.

En este sentido considero que si se hubiera aprobado la integración colegiada del ente fiscalizador, para la designación de los titulares, se podían tomar en cuenta aspectos muy concretos como el representar una gran autoridad moral, y se hubieran tomado en consideración, las propuestas que hagan los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y por que no, también los Colegios de Profesionistas, que

---

<sup>115</sup> *Ibidem*

de una u otra forma tengan que ver con la materia de control gubernamental. Asimismo, las personas que hubieran ocupado los cargos, tenían que acreditar experiencia en la materia; reconocida pericia técnica y conocimientos técnicos debidamente comprobados, y que tengan una imagen pública prestigiosa y una honorabilidad personal a toda prueba, "inclusive aprobar un Código de Ética",<sup>116</sup> lo que indudablemente hubiese traído como consecuencia que la Cámara de Diputados, no tuviera dificultad para aprobarlos. Un ejemplo de esto último es cuando se discutió y aprobó la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en donde hubo un gran consenso entre las fuerzas políticas. Por lo tanto no existía impedimento para haber aprobado la integración colegiada del ente fiscalizador.

Asimismo, el dictamen aprobado, establece los principios generales a través de los cuales puede ser removido del cargo el titular del órgano fiscalizador, determinando que sólo proceda en los términos previstos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Coincido con esta determinación ya que es fundamental que el desarrollo de las actividades del ente fiscalizador, este limitado únicamente por la ley, y no por otras circunstancias, y además porque si tomamos en cuenta la aprobación de su titular, ésta será un funcionario que tenga un gran responsabilidad, ya que tendrá facultades revisoras sobre los tres Poderes de la Unión.

En lo tocante a la denominación del ente fiscalizador, la comisión dictaminadora consideró que a nivel constitucional se identifique como FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, es decir

---

<sup>116</sup> Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. "Comentarios a la Iniciativa Presidencial del Órgano Superior de Fiscalización", Pag. 2, México, 1996.

sólo identifica la función, y el nombre de la entidad sería "ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN".

Desde mi punto de vista debió quedar definido el nombre el ente fiscalizador desde la Constitución, y dejar en las leyes secundarias, la identificación de sus funciones, de esta forma sería más claro el rango constitucional que tendría, amén de que si se analizan los antecedentes constitucionales, la Contaduría Mayor de Hacienda, como ente fiscalizador, aparece literalmente en el texto constitucional, desde la de 1824 hasta la actual.

En lo concerniente a la presidencia de la Comisión encargada de la coordinación entre la Cámara de Diputados y la entidad de fiscalización superior de la Federación, se dictaminó que:

"...recaiga en un Diputado que pertenezca a un partido político diferente a aquél por el cual haya sido electo el titular del Ejecutivo Federal"<sup>117</sup>

Como anteriormente quedo señalado, la entidad fiscalizadora, no dependerá de la Cámara de Diputados, únicamente tendrá una relación de coordinación, la que se llevaría en la practica a través de una comisión de la Cámara, en este sentido, coincido con lo dictaminado, en lo relativo a que la presidencia de dicha comisión, recaiga en un representante de un partido político distinto al del titular del Ejecutivo, ya que de esta forma se procuraría una mayor credibilidad en los objetivos y resultados de trabajo del ente que fiscaliza.

---

<sup>117</sup> Dictamen por el que se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 14 de diciembre de 1998. Pag. 18

En lo tocante a las facultades de revisión que tendría el ente fiscalizador, lo más destacado del dictamen en estudio, es lo relativo a la fiscalización de los ingresos, egresos y el manejo de los fondos y recursos federales, en este sentido, la comisión dictaminadora, estableció que:

“Destaca la propuesta de esta dictaminadora, en el sentido de otorgar facultades a la entidad de fiscalización superior de la Federación, no sólo fiscalizar en forma posterior los ingresos, los egresos, el manejo y la aplicación de todos los fondos y recursos federales, sino también para requerir, de manera excepcional, revisiones durante el ejercicio en curso, siempre que se trate de situaciones extraordinarias en aquellos casos señalados por la ley”

A mayor abundamiento inicialmente el Poder Ejecutivo, propuso en su iniciativa que:

“En la anterior perspectiva, se desprenden dos limitaciones a la oportunidad y a la eficacia en la función fiscalizadora a cargo de la Cámara de Diputados. La primera de ellas, es en el sentido de que sólo se puede revisar aquellas operaciones de un año ya concluido y siempre y cuando se haya presentado en la cuenta pública, es decir, nunca se revisa el ejercicio presupuestal cuando se esta ejecutando. La segunda limitación consiste en lo tardío en la realización de las auditorías y en la presentación de sus correspondientes resultados.”<sup>118</sup>

Analizando la situación actual de la Contaduría Mayor de Hacienda, destaca que sólo puede revisar los ingresos y los egresos de ejercicios ya llevados a cabo, por lo que de acuerdo al texto de la

---

<sup>118</sup> Iniciativa Presidencial del Organismo Superior de Fiscalización. Pag. X

Constitución, la revisión siempre ha sido a posteriori, es decir, cuando se haya concluido el ejercicio fiscal. Lo que en ocasiones provoca que los resultados de las revisiones tarden demasiado, originando con ello falta de eficacia en la aplicación de medidas correctivas y disciplinarias, por tal motivo considero acertada tanto la iniciativa que emitió el titular del ejecutivo, como lo acordado en el presente dictamen, ya que permite en forma extraordinaria, revisar el presupuesto durante su ejercicio

Asimismo el dictamen en estudio, eleva a rango constitucional lo siguiente:

"...la entidad tendría la facultad de promover responsabilidades administrativas ante las autoridades competentes y en los términos que señale la ley"<sup>119</sup>

Sin duda lo anterior es un avance determinante, en cuanto a que dota a esta nueva entidad de facultades que hoy no tiene la Contaduría Mayor de Hacienda, como por ejemplo, la de fincar directamente responsabilidades y no a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, lo que en la práctica debe reflejar mejores resultados en cuanto a la eficiente ejecución de los actos emanados del ente fiscalizador.

Otro punto importante que fue dictaminado, es el relativo a la entrega de resultados de la revisión de la cuenta pública, ya que como se ha dicho la cuenta es la materia prima del trabajo de fiscalización, Bajo este esquema se dictaminó y aprobó adicionar una Sección V al

---

<sup>119</sup> Dictamen por el que se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 14 de diciembre de 1998. Pag. 23

Capítulo II del Título Tercero de la Constitución, reformando el artículo 79, para quedar de la siguiente forma:

“Artículo 79.- La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá carácter técnico, imparcial y con plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

La entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I...

II. Entregar el resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del siguiente año a aquél en que se haya presentado ésta. Dentro del informe de resultados de la Cuenta Pública se incluirá el dictamen de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditivos, mismo que tendrá carácter público”<sup>120</sup>

Desde mi punto de vista, quiero entender que la reforma del artículo antes transcrito, tiene como fin que exista mayor prontitud en la entrega de resultados de la revisión de la cuenta pública, y con esto acelerar su revisión. En consecuencia, el informe de resultados de la revisión de la cuenta pública, ya no habrá que esperarlo 22 meses después de terminado el ejercicio que se revisa, lo cual a sido motivo de diversas críticas por el exceso de tiempo que transcurre, entre la presentación para su revisión y los informes de resultados de la

---

<sup>120</sup> Ibidem. Pag. 31

misma, con esto último lo que se busca es la eficiencia y eficacia en la operatividad del ente fiscalizador.

Estas son las observaciones que creo pertinentes hacer al multireferido dictamen, tomando en consideración que la entidad de fiscalización superior de la Federación, iniciará sus funciones hasta el 1º de enero del año 2001, a efecto de dar el tiempo indispensable para que se emitan todas aquellas leyes relativas a la gestión, control y evaluación del Sector Público Federal, y mientras tanto no empiece a ejercer sus funciones, la Contaduría Mayor de Hacienda, continuara ejerciendo las atribuciones que actualmente tiene, conforme a la Constitución y a su Ley Orgánica, las cuales han quedado precisadas y comentadas durante el desarrollo de esta tesis.

## CONCLUSIONES

1.- La historia es un elemento fundamental que debió analizarse detenidamente, para la reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales, que regulan las facultades del Congreso de la Unión en materia de control presupuestal, ya que las diferentes Constituciones que tuvieron vigencia en nuestro país, han otorgado al Poder Legislativo, la facultad de ser el contrapeso del Poder Ejecutivo, a través del control de la recaudación; el gasto público y la revisión de la cuenta pública.

2.- La Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Revisión de la Cuenta Pública, son instrumentos que deben formar parte de las decisiones del Congreso de la Unión, ya que como se mencionó, sólo la Ley de Ingresos es aprobada por las dos cámaras que lo integran, y los dos últimos por una sola cámara, lo que desde mi particular punto de vista, no refleja, ni política ni presupuestalmente, el efectivo control que debe ejercer el Poder Legislativo sobre la actividad financiera del Estado, por lo que en lo futuro se deberá considerar que desde 1917 y hasta 1977, el control es total por parte del Congreso de la Unión.

En el caso de la revisión de la Cuenta Pública, ésta seguirá siendo aprobada por el Poder Legislativo, sin embargo, considero que no sólo debe ser la Cámara de Diputados, la encargada de coordinarse con el órgano fiscalizador para los efectos de su revisión, sino que también se hubiera incluido en esta importante función a la Cámara de Senadores, como lo era hasta el año de 1977.

3.- Respecto al Control Interno, que actualmente es ejercido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, pienso que éste definitivamente no debe desaparecer, toda vez que, es indispensable la vigilancia del presupuesto durante su ejercicio, para de esta forma evaluar los alcances de los objetivos programados por el Gobierno. Asimismo, la mencionada Secretaría, actualmente tiene funciones que desde mi punto de vista revisten una gran importancia, tal es el caso de los procedimientos administrativos disciplinarios; el control de la situación patrimonial de los Servidores Públicos; el desahogo de las inconformidades que los participantes en las licitaciones pueden interponer contra actos de las autoridades responsables de los concursos, entre muchas otras, lo que justifica la necesidad de que siga existiendo la Secretaría en comento, lo que pienso se debe hacer, es la depuración de todos aquellos vicios que no han dejado actuar eficazmente a esta Dependencia y así se cumpliría con el control interno de la Administración Pública.

4.- En lo tocante a la creación de la denominada Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, es muy importante que se haya establecido una institución que responda a las necesidades actuales de fiscalización, sin embargo, debe cuidarse que la autonomía que se le otorga, no ocasione un suprapoder, es decir, que quede totalmente desligado del Poder Legislativo, toda vez que como se deduce del análisis del dictamen por el que se crea el ente fiscalizador, éste sólo tendrá un relación de coordinación con la Cámara de Diputados, en consecuencia, esa coordinación deberá de ser constante, a efecto de evitar un invasión de competencias y/o facultades correspondientes a los Poderes de la Unión.

5.- La titularidad del nuevo ente fiscalizador, desde mi punto de vista debe ser colegiada y no unipersonal, atendiendo a las circunstancias actuales que en materia política esta viviendo el país, en el sentido de que las instituciones públicas que se han creado, y que tienen gran influencia en las decisiones de Gobierno, que

afectan a los ciudadanos, se están integrando con personalidades que representan diversos criterios, lo que se ha reflejado en la práctica con mejores resultados, por mencionar un caso, se pone como ejemplo al Instituto Federal Electoral, cuya eficiencia se reflejó en el último proceso electoral que vivió el país.

En este sentido, la integración del Cuerpo Colegiado puede darse con cinco miembros, integrados en un Consejo Superior, sus integrantes se llamarían Auditores Superiores, eligiendo entre ellos, al Presidente; las determinaciones serían tomadas con la aprobación de la mayoría de los auditores, teniendo el voto de calidad, en caso de empate, el Auditor Presidente. Asimismo su designación debería ser aprobada por el Congreso, tomando en cuenta, las ternas propuestas por el Presidente de la República y también las del propio Poder Legislativo.

## BIBLIOGRAFIA

### A) LIBROS

Acosta Romero, Miguel. "Segundo Curso de Derecho Administrativo". 2ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.

Adam Adam, Alfredo. "La Fiscalización en México". 2ª Edición. Editado por la Dirección General de Publicaciones de la UNAM. México, 1988.

Adolfo Atchabain. "Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública". 1ª Edición. Editorial de Palma, Argentina, 1996.

Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". 9ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.

Faya Viesca, Jacinto. "Finanzas Públicas". 1ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.

Flores Zavala, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". 31ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995.

Fraga Gabino. "Derecho Administrativo". 33ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.

Garza, Sergio Francisco de la. "Derecho Financiero Mexicano". 18ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.

Gil Valdivia, Gerardo. "Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público". 1ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.

Góngora Pimentel, Genaro David y Acosta Romero, Miguel. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto Vigente, Doctrina-Jurisprudencia". 4ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.

Laufenburger Henri. "Finanzas Comparadas". 1ª Edición. Fondo de Cultura Económico, S.A. de C.V. México, 1991.

Lanz Cárdenas, José Trinidad. "La Contraloría y el Control Interno en México". 1ª Edición. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. México, 1988.

Margain Monautou, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Administrativo". 11ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.

Moreno Díaz, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano". 12ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.

Moreno Díaz, Daniel. "Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812". 1ª Edición. Publicaciones de la Coordinación de Humanidades de la UNAM. México, 1965.

Osomio Cortes, José Francisco. "Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México". 8ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.

Palacios Luna, Manuel. "El Derecho Económico en México". 5ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.

Sánchez Bringas, Enrique. "Derecho Constitucional". 2ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. Méxicoc, 1995.

Sayeg, Helú, Jorge. "Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano". 1ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.

Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1995". 19ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995.

Tena Ramírez Felipe.- "Derecho Constitucional Mexicano". 28ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.

Zainz de Bujanda, Fernando. "Sistema de Derecho Financiero". Volumen 1 "Actividad Financiera, Ciencia Financiera y Derecho Financiero". 1ª Edición. Editorial Aguirre. Madrid, 1977.

Zavala Silvio. "Apuntes de Historia Nacional 1804-1974". 5ª Edición. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. México, 1993.

## **B) LEYES**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Entidades Paraestatales.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión.

Reglamento de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión.

### **C) DOCUMENTOS**

Iniciativa Presidencial del Organo Superior de Fiscalización. 1996.

Manual de Auditorías de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Comentarios del Instituto de Contadores Públicos, A. C. a la iniciativa presidencial del Organo Superior de Fiscalización. 1996.

Memorias del foro "Presencia del Contador Público ante la aprobación de la iniciativa de la auditoría superior de la Federación". 1996.

Dictamen por el que se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 14 de diciembre de 1998.