

4

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA FUNCIÓN CONTRALORA
DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LIC. EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

PRESENTA:

MARTHA APREZA REYES

ASESOR DE TESIS: MIGUEL ESCOBAR VALENZUELA.

MÉXICO AGOSTO DE 2000

28 2153





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.

A MI MADRE,

**Por su cariño y apoyo incondicional y por
sembrar en mí buenos sentimientos. Por su
comprensión y respeto a mis decisiones per-
sonales.**

**Al maestro Miguel Escobar Valenzuela,
Por ser el pilar más importante en mi formación
Universitaria,
Por sus valiosos aportes a este trabajo,
Por sus críticas y palabras de aliento en las
buenas y en las malas.**

INDICE

INTRODUCCION	3
CAPITULO I.	
FUNDAMENTACIÓN Y MARCO CONCEPTUAL	
1.1 Legitimación.	9
1.2 Formulación de hipótesis	13
1.3 Marco conceptual.	13
1.4 Metodología de la investigación	18
CAPITULO II.	
LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MEXICO	
2.1 La división de poderes	21
2.2 Administración centralizada	22
2.3 Administración paraestatal	23
2.4 Bases jurídicas de la función contralora	25
CAPITULO III	
LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA	
3.1. Definición	31
3.2 Antecedentes	32
3.3 Estructura orgánica	34
3.4 Funciones	40
CAPITULO IV.	
LA CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL	
4.1 Concepto	48
4.2 Proceso de elaboración y aprobación	49
4.3 Estructura	53
4.4 Los informes Previo y de Resultados	59
CAPITULO V.	
LA AUDITORIA	
5.1. Concepto y objetivos de la Auditoría	64
5.2 Tipos de Auditoría	67
5.3 Resultados de la Auditoría	75

CAPITULO VI	
OTRAS INSTITUCIONES QUE REALIZAN FUNCIONES DE CONTROL	
6.1 La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)	80
6.2 La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	84
CAPITULO VII.	
AUTONOMIA E INDEPENDENCIA DE LA FUNCION CONTRALORA	
7.1 Planteamientos doctrinarios en torno a la función contralora.	94
7.2 La función contralora en otros países	97
7.3 Principales diferencias	107
CONCLUSIONES	112
ANEXOS	130
BIBLIOGRAFIA	180

INTRODUCCION

Las funciones de fiscalización de los ingresos autorizados y el ejercicio del presupuesto de egresos aprobados, como el control y evaluación de la administración pública en su papel de recaudadora y ejecutora del gasto público, son de vital importancia en las sociedades modernas de régimen democrático representativo, pues estas funciones constituyen un instrumento valioso que, en su caso, permite, de un lado, aprovechar internamente sus resultados por el gobierno, y, por el otro, constituirse en fuente de información capaz de hacer transparentes a la ciudadanía y a sus representantes políticos la *corrección legal, probidad, eficiencia, eficacia, equidad y economía con que se han recaudado y utilizado los recursos públicos autorizados en el ejercicio de la gestión pública, en función de los planes en que se expresan los proyectos y programas de gobierno, en concordancia con su marco normativo.* Estos resultados de las funciones de fiscalización y control deberían constituir los objetivos políticos y administrativos que le dieran racionalidad y sustento al debate nacional sobre estos importantes aspectos de la gestión pública.

En México, como se sabe, los ingresos públicos federales se autorizan anualmente por la Ley de Ingresos que aprueban tanto la Cámara de Diputados como el Senado. En cambio, el correlativo Presupuesto de Egresos, sólo lo es por la Cámara de Diputados. En su origen, la discusión y aprobación del presupuesto del reino por el unicameral Parlamento Noble existente en Inglaterra en el siglo XIII, el cual agrupaba tanto a los ingresos como a los egresos en el conocido presupuesto de fuentes y destino del gasto. Además, por ser el Parlamento el que discutía, modificaba y aprobaba la propuesta presentada por el monarca, distinguiendo entre gastos del reino y de la corona. Los *primeros correspondían a gastos de la nación, los segundos a gastos del rey y la familia real.* Esta circunstancia impuso también la obligación de dar cuenta del resultado de los ingresos calculados autorizados, como del hecho de que los gastos realmente efectuados se hubieran apegado a la adquisición de los bienes y servicios autorizados, como a la prestación de aquéllos sujetos a la responsabilidad del rey. El presupuesto, en su doble aspecto de ingresos y egresos, la cuenta pública y su revisión parlamentaria tienen su origen en estos hechos históricos

Esta obligación impuesta al Rey Juan sin Tierra, al generalizarse en los diferentes países y consolidarse posteriormente con el advenimiento del parlamento de ciudadanos, como consecuencia que surgiera la Cámara de los Comunes en Inglaterra, que era una expresión de la nación electa por los ciudadanos; a lo que se sumaron más tarde los parlamentos estatales y el federal norteamericano; incluso después la Asamblea Nacional Francesa como fruto de la revolución de 1789, llevó a estos órganos legislativos y a sus miembros electos a constituirse como una moderna expresión representativa de la nación; y por tanto, como la fuente de los recursos y la depositaria de la legitimidad para autorizar *el destino de los servicios públicos que por esta vía se autORIZAN y financian.*

Nuestras instituciones presupuestales son en buena medida herederas de aquellas que establecieron en nuestro país el rey de España durante la colonia. Al producirse la independencia, se fue progresivamente cambiando aquéllas, dando por resultado la especial diferencia entre el Senado y la Cámara de Diputados en lo que respecta a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, hasta ahora seguida también por las entidades federativas. De otra parte, el viejo sistema del Tribunal de Cuentas, más

orientado a perseguir responsabilidades individuales, fue sustituido por la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano auxiliar de la Cámara de Diputados, con la finalidad de revisar las operaciones contables con origen en el presupuesto de egresos, e inicialmente dar finiquito (hoy desaparecido) a la Cuenta Pública, mediante la cual el Presidente de la República la rinde a esta Cámara y no al Congreso de la Unión, concepto que comprende también al Senado, los resultados de la gestión llevada a cabo por la Administración Pública del orden federal de gobierno, de acuerdo con los recursos autorizados por la Ley de Ingresos y los gastos efectuados de conformidad con el Presupuesto de Egresos aprobado. En nuestro caso, esta es la Cuenta Pública en cuanto el objeto sobre el que recae el examen técnico especializado que realiza dicha Contaduría. Se trata, como ya se ha dicho, en el caso, de una fiscalización y control externo y *a posteriori*.

La rendición anual de la Cuenta Pública es una obligación legal del Poder Ejecutivo, en cuanto tiene su plazo de presentación. El proceso de elaboración de la misma es altamente complejo, tanto por la magnitud de su contenido, informes de dependencias y entidades con sus múltiples fuentes contables y de información, etc., como por los diferentes aspectos a los que debe obligadamente referirse, incluyendo políticas, planes, proyecto y programas. El órgano sobre el cual específicamente recae la obligación de recabar la información contable presupuestaria, conciliación y posterior consolidación en los términos que son exigidos por la estructura que a ella le impone la legislación, corresponde a la Secretaría de hacienda y Crédito Público, misma que volvió a reunir las atribuciones que durante la existencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto compartía con ésta última.

La fiscalización sobre ingresos y egresos presupuestarios, por tradición ha estado orientada a detectar las faltas de probidad, más que a un control administrativo de eficiencia, eficacia, economía y equidad. Ésta se remonta a la época de la colonia, cuando era llevada a cabo de acuerdo con la práctica de *añejas instituciones españolas, como el Tribunal de Cuentas*, principalmente, mismo que posteriormente cedería su lugar a la Contaduría Mayor de Hacienda en los primeros años del México independiente.

Desde sus inicios esta institución ha realizado tareas de revisión y examen externo y *a posteriori* de las actividades del gobierno, auxiliándose para ello con visitas, inspecciones y auditorías a las dependencias y entidades de la administración pública federal, cuyas actividades realizadas se hallan resumidas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, documento que cierra el ciclo del proceso administrativo público iniciado con la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobados para el año fiscal correspondiente. Sin embargo, y pese a la gran trascendencia de esta actividad, es escasa la bibliografía en temas que aborden en forma directa esta función pública.

El término *fisco* alude a la expresión patrimonial del Estado, por lo que en él se comprende a todo lo relacionado con las expresiones de tesoro público o erario nacional. El término *fisco* se utiliza también para identificar al Estado como agente económico. Por su parte, la expresión *fiscal* es de una parte un adjetivo que vincula alguna cuestión o hecho a lo que es propio al fisco. Como sustantivo, se refiere a un agente del fisco, es decir a un representante de los intereses patrimoniales del Estado. En el ámbito judicial, esta denominación se asigna a quien representa las funciones del ministerio público. En ciertos ordenamientos judiciales el fiscal tiene como adversario al abogado del reo de algún delito. En sentido figurado se aplica a quien investiga o averigua acciones ajenas. Por estas razones la palabra *fiscalización* tiene una cierta amplitud de significados que le otorga un cierto grado de ambigüedad a su empleo, por lo que se asemeja a los

significados que puede asumir el control, el cual puede recaer administrativamente en un amplio número de aspectos.

El presente trabajo de investigación no pretende hacer un estudio exhaustivo de toda institución que realice tareas de fiscalización o control en nuestro país; sólo se analizará con mayor amplitud la fiscalización y el control que realiza el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo a través de la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico de la Cámara de Diputados. En un segundo plano se hará mención de las funciones similares, aunque más específicas que realizan tanto la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). No obstante las diferencias entre una y otra, puede afirmarse que existe un cierto conjunto de funciones complementarias, pero también de duplicidad de funciones o de competencias facultativas.

Modernamente el control administrativo público se orienta progresivamente a enfatizar y privilegiar su empleo como una herramienta orientada a establecer las diferencias positivas y negativas de los procesos de gestión tomando como referencia los resultados planeados y programados, sin perjuicio de cautelar también la probidad en el manejo de los recursos. El sistema de planeación nacional que consagran la Constitución y la Ley de Planeación, como la de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, asociadas a la reglamentación aplicable a la elaboración y presentación de la Cuenta Pública, debieran orientarse en un sentido coincidente, no sólo en los textos sino también en la realidad de su proceso y en la utilización de sus resultados. Pero en la Cuenta Pública legalmente se fusionan propósitos de información a la ciudadanía que parecen agotarse en el trámite parlamentario, o traducirse en él sólo sus aspectos de pugna y contienda política, en que el elemento principal que se busca es la falta de probidad, más que la de eficiencia y eficacia. Administrativamente el mayor cuidado al parecer se coloca en esa perspectiva. Sólo en términos mucho más recientes la preocupación política, administrativa y de la sociedad por formas más funcionales y modernas de control sobre la gestión pública empieza a convertirse en urgente demanda ciudadana.

Un examen del papel que cumple la Contaduría Mayor de Hacienda, como los resultados de la investigación realizada, nos lleva a la convicción de que el control parlamentario debe actuar con posterioridad al que realice un órgano autónomo e independiente de otros poderes, para que la naturaleza de función técnica que el control debe cumplir, no se contamine con las inevitables influencias que la lucha política parlamentaria por su lógica interna le incorpore y la sesgue.

Esta introducción, al margen de los comentarios precedentes, tiene por propósito describir a título inicial la estructura del presente documento por el que se exponen los resultados de la investigación que abordamos sobre la función contralora que con su actividad realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, y de otra parte las conclusiones a las que se ha podido llegar del examen de los antecedentes reunidos. En ese sentido contiene, en líneas generales, los siguientes apartados que se describen.

En la fundamentación o justificación que da origen al primer capítulo, explicamos las razones que nos motivaron a la elección y desarrollo del tema de trabajo de tesis, legitimando la necesidad de realizar una investigación analítica y descriptiva de la estructura y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda atendida la escasez de trabajos de esta índole en el ámbito propio de la administración pública. Paralelamente,

fundamentamos nuestro marco conceptual y las hipótesis de trabajo que fueron asumidas como punto de partida de la investigación. Al mismo tiempo definimos los alcances y límites en que serán tratados los temas comprendidos en este trabajo. De igual manera, se establece la referencia que hará a los principales conceptos que inciden en la descripción y análisis estructural y funcional de la institución, en cuanto investigada desde la perspectiva crítica; es decir, de los factores positivos y negativos que de su actividad institucional derivan para la administración pública y la función contralora que se desarrolla en ese ámbito.

Un segundo apartado del trabajo se orienta a tratar, en una forma muy general, el funcionamiento y organización de la administración pública federal en nuestro país y, por otro lado, se hace una breve descripción del marco jurídico o base legal que sustenta la función contralora que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, para lo cual se mencionan las leyes y reglamentos que facultan y obligan directamente a esta institución.

En el capítulo tercero, correspondiente a la Contaduría Mayor de Hacienda se describen los antecedentes históricos y el origen constitucional y legal de la institución, así como los cambios que ha sufrido desde entonces y sus características, como son: marco jurídico, estructura orgánica, incluyendo sus principales funciones y atribuciones. También se hace referencia a las recientes reformas hechas a la Constitución Política en materia de fiscalización y la correspondiente aprobación de la Ley de Fiscalización Superior; y se analizan sus avances y limitaciones.

Debido a que la Cuenta Pública es el más importante instrumento evaluatorio del ejercicio fiscal de la administración pública federal, es necesario exponer un análisis de la integración, aprobación y estructura de este documento, así como los resultados de la revisión que de ella realiza la Contaduría Mayor de Hacienda. En un capítulo cuarto presentamos esta información, y analizamos por un lado el Informe Previo, que se rinde a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, por conducto de la Comisión de Vigilancia y; por otro, el Informe de Resultados, que se entrega a la Comisión de Vigilancia y ésta a su vez lo presenta a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de la recepción de la Cuenta Pública del Gobierno Federal.

En el quinto apartado abordamos la auditoría, como una de las actividades sustantivas que realiza la entidad fiscalizadora. Describimos diferentes tipos de auditoría que emanan de la revisión de la Cuenta Pública y su finalidad como también de los resultados que de ella derivan: el pliego de observaciones, la promoción del fincamiento de responsabilidades derivadas de los mismos, recomendaciones, señalamientos, promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promoción de imposición de sanciones, resarcimientos espontáneos o directos y denuncias penales.

Las funciones en materia de control de la actividad gubernamental que llevan a cabo tanto la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se analizan en el capítulo VI. Como se sabe la SECODAM es una Secretaría de Estado, bajo dependencia directa del Ejecutivo, que tiene a su cargo el diseño, organización y coordinación del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental. Esta institución posee un ámbito de

competencia de mayor amplitud en materia de control, dentro de las dependencias del Gobierno Federal, porque el control que ejerce recae sobre un vasto conjunto de funciones y actividades de control, incluso sobre aquellas otras que realizan funciones más específicas sobre las dependencias y entidades, incluidas Estados y Municipios que reciben fondos federales.

En materia de fiscalización, la actividad relevante de la Secretaría de Hacienda tiene que ver con los controles fiscal y presupuestarios internos. A la Secretaría de Hacienda corresponde estudiar los proyectos de leyes y demás disposiciones fiscales; realizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público, dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación, formular el programa de gasto público federal y el presupuesto de egresos de la Federación, evaluar y autorizar los programas de inversión pública de la administración federal, llevar a cabo las tramitaciones y registros necesarios para la vigilancia y evaluación del gasto público federal, entre otras.

En el capítulo VII, analizamos, contrastando con la realidad mexicana en este campo, las aportaciones que con respecto a la autonomía e independencia de esta función pública han aportado la teoría y la doctrina administrativa pública. Comparamos diferentes aspectos de las entidades fiscalizadoras de varios países latinoamericanos: denominación de la entidad, régimen jurídico, autoridad ejecutiva, ámbito de competencia, grado de autonomía, etc.

En lo que se refiere a conclusiones, se examinan los resultados de la investigación realizada a partir de las hipótesis que sirvieron de punto de partida al trabajo emprendido. La tesis corresponde al trabajo *receptorial del nivel licenciatura*, en ese nivel representa un esfuerzo inicial que por su naturaleza no puede estar exento de posibles mejoras y profundizaciones, por lo que la que presento ha de tomarse como una contribución, en esa fase, al desarrollo de una perspectiva de análisis que ha de brindar en el futuro de la profesión mejores frutos, mismos que han de prestar mayor utilidad que la que el presente trabajo puede exhibir a quienes lo juzguen y estén llamados a dictaminarlo.

CAPITULO I

FUNDAMENTACIÓN Y MARCO

CONCEPTUAL

CAPITULO I FUNDAMENTACION Y MARCO CONCEPTUAL

1.1 Legitimación

Por fundamentación en el presente trabajo entenderemos la legitimación del proceso de investigación a realizar; el planteamiento del problema que se investiga para ser esclarecido y para que se planteen las bases de su solución. Se presentan también las hipótesis de trabajo que la investigación pretende confirmar o negar, o bien admitir nuevas susceptibles de plantearse. Por marco conceptual se comprenderá a la definición de las funciones que cumplen los órganos de control del sector público federal, como las explicaciones y aplicaciones jurídicas, técnicas y administrativas que tienen los términos implicados de un modo más frecuente y sustancial en el proceso de investigación y exposición en la presente tesis.

En este apartado resulta conveniente, en primer término, legitimar la conveniencia de realizar esta investigación, justificando las razones que la motivan. En segundo lugar, plantear como problema el hecho de si la función del control externo y *a posteriori* que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, es o debiera ser políticamente neutra y en qué medida, de no serlo, las influencias políticas que se ponen en juego dentro de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión distorsiona las finalidades administrativas del control que recae sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. El tercer aspecto se refiere al propósito de analizar y comparar su estructura y funciones con las de los otros órganos de control existentes en el país y en el extranjero, a la luz de las modernas tendencias que tienden a caracterizar lo que se ha denominado la administración posburocrática. Explicaremos brevemente cada uno de dichos factores objeto de la investigación.

a) Lo que motiva esta investigación

La primera razón explicativa consiste en establecer el reconocimiento de que una de las funciones propias más importantes en el proceso administrativo, y en particular al proceso administrativo público, es la de control, que, en el caso de México, entre otras instituciones lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la H. Cámara de Diputados, sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que rinde el Presidente de la República en la forma y términos que marcan la Constitución y las leyes respectivas. Una segunda, deriva del hecho de que según la Ley orgánica de dicha institución, desde que originalmente fuera dictada, estipula como condición profesional para el ejercicio del cargo superior, entre otras profesiones, la de Administrador Público. como se observa en el artículo que se transcribe.

"ARTICULO 4. Para ser contador o subcontador Mayor de Hacienda se requiere satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano, mayor de 30 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 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.⁹

La tercera razón encuentra su fundamento en que no obstante esta circunstancia, resulta más o menos incomprensible que el proceso administrativo público federal, que se expresa financieramente en el presupuesto de egresos, cuyo ejercicio origina la cuenta pública, ésta permanezca realmente ignorada; ya sea como materia propiamente dicha, o como unidad temática en asignaturas tales como Proceso Administrativo Público o en Contabilidad y Presupuesto Público, o en Finanzas Públicas, hasta ahora únicamente centrada en la perspectiva del economista más que en el enfoque propio al del Administrador Público. Por su formación profesional, al economista le resulta más propio el análisis del efecto que sobre el conjunto de la economía tienen, por ejemplo los ingresos que se recaudan o que van a financiar el presupuesto, como también el impacto del gasto público e inversión; como también los que derivan de las condiciones de contratación y posterior servicio de la deuda pública interna y externa; mientras que, de otra parte, al administrador público profesionalmente le interesan más los procesos inherentes a la administración de la hacienda pública, federal, estatal o municipal. En ese sentido, las relaciones entre planeación y programación, y entre éstas con el proceso de presupuestación, su ejercicio, control y evaluación. De hecho, además, confirmando lo inadecuado de la situación en comentario, puede afirmarse que en consecuencia hay muy pocos trabajos de investigación y divulgación en esta área.

La función contralora que se realiza corresponde a un control a *posteriori*, que por definición cae en el campo de la administración pública. No obstante, debido al desconocimiento que de ella predomina en nuestra carrera, a lo largo de su historia ha quedado entregada al examen exclusivo de los contadores públicos que por excepción se dedican a este campo en el sector público.

b) Se pretende examinar si el control que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, atendida la normatividad jurídica que la rige, es o no es un control realmente funcional en lo administrativo, en cuanto la autonomía técnica que se le ha conferido la hace realmente ajena a decisiones que distorsionen políticamente su cometido.

En una primera aproximación podemos señalar que de acuerdo al artículo 1º de su Ley Orgánica, la Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, que tiene a su cargo la revisión de las cuentas públicas anuales del Gobierno Federal (antes también la del Departamento del Distrito Federal).

El presupuesto público tiene sus orígenes en la obligación que el antiguo parlamento noble inglés impone al Rey Juan sin Tierra en el siglo XIII de presentar previamente al parlamento una propuesta detallada de los gastos de la Corona y del reino, a realizar en el curso de un año. Esta propuesta era discutida por el Parlamento y una vez aprobada impedía toda posibilidad al rey de fijar nuevos impuestos. Tal presupuesto, por la forma de presentación ordenada y adoptada, dio origen al presupuesto por objeto del gasto, sobre cuya base se desarrolló posteriormente la clasificación económica del mismo que todavía perdura, al margen de que hayan cambiado las denominaciones de las clasificaciones que se han utilizado históricamente. De esta aprobación parlamentaria inicial produjo como consecuencia lógica, que una vez ejercido el presupuesto, se originara la cuenta pública, que el mismo parlamento estaba facultado para revisar, aprobarla y rechazarla.

Posteriormente, el presupuesto público y la cuenta pública se generalizaron en Europa continental y la Revolución Francesa complementa esa tarea al atribuirle a los parlamentos de

ciudadanos, independientemente de la circunscripción o distrito por el que son elegidos los diputados, el carácter de representantes de la nación. El mayor desarrollo que adquirió la vida política con la extensión de los derechos políticos y electorales, llevó a los parlamentos a una composición pluriclasista que superó la antigua composición uniclasista del parlamento noble y politizó multipartidariamente su composición.¹

De acuerdo con estas observaciones, cabe reconocer, que entonces la institución de la cuenta pública y su discusión, como la existencia del órgano que la realiza dependiente de la Cámara de Diputados, es heredada de prácticas antiguas que, por norma general, concentró el control hacendario en las cámaras de diputados. Ahora bien, por razones que están insertas, de una lado, en la lógica del proceso contralor en examen, como de otro en las instituciones y agentes políticos participantes que subordinan a la Contaduría Mayor de Hacienda, la situación se presenta, en términos generales, de un modo contrario a las tendencias doctrinarias que se han venido pronunciando modernamente en el sentido de que la función contralora reclama, para su pleno desarrollo funcional en términos de eficiencia y eficacia, un nivel de autonomía que la coloque como un poder del Estado, independiente del ejecutivo, del legislativo y del judicial. Como se verá en el examen de los antecedentes tenidos a la vista, así ocurre en algunos países, aunque si bien no en muchos. Se trata de analizar, entonces, cuáles serían las conveniencias funcionales de despolitizar esta función, pese a la poderosa tendencia a conservar el actual status contralor que esta institución mantiene, tendencia que todavía se impone.

c) Se pretende analizar la estructura y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda y compararlas con las de otros órganos nacionales y latinoamericanos, como asimismo con las tendencias administrativas actuales en la materia.

La institución tiene precedentes que se remontan al pasado colonial y las prácticas hispanas de control que enfatizaban el control fiscal y dejaban de lado los de eficiencia y eficacia, que versan los primeros sobre los medios y los segundos sobre los resultados. Sus orígenes legales más contemporáneos en el país se remontan a la nueva Ley Orgánica del 18 de diciembre de 1978, por la cual se abrogó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 31 de diciembre de 1936. En los años 30's, además de ciertos intentos en materia de planeación económica y social, restringida a la que se aplicó a ciertas cuencas hidrológicas, como la del río Balsas, entre otros, se creó una Contraloría y se racionalizó el proceso de presupuestación y cuentas del sector público federal, siguiendo los lineamientos de clasificación aplicados en los Estados Unidos. Posteriormente, se cambió ese esquema por uno más moderno del mismo origen, con el que actualmente se opera prácticamente en todas partes.

El control que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, por recaer en la cuenta pública que se entrega a la Cámara de Diputados seis meses después (10 de junio) de terminado el ejercicio presupuestario que coincide con el año calendario, es forzosamente un control *a posteriori*, por lo que no puede realizarse en forma previa, en ese sentido y por esa causa adquiere una mayor tendencia a la detección de irregularidades que originan pliegos de responsabilidades administrativas, civiles y penales y excepcionalmente políticas. En ese esquema, los resarcimientos, es decir, la recuperación de fondos fiscales, es uno de los

¹ Tomado de apuntes de clases del maestro Miguel Escobar Valenzuela, especialmente de las cátedras Teoría de la Administración Pública I y II, por lo cual en adelante al referirnos a apuntes de clases, la referencia corresponderá a dichas lecciones.

indicadores de la eficacia de su gestión y por esa vía la presunción de que tales sanciones inhiben la comisión de tales irregularidades, a las que se presume intencionadas, como se verá más adelante.

De otra parte, en la actualidad, los programas de modernización administrativa que resultan de los convenios firmados por el Gobierno, fundamentalmente con los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) buscan inducir e implantar criterios de mayor racionalidad administrativa en los sistemas concretos o reales de análisis de los procesos de presupuestación, ejecución, control y evaluación de las funciones públicas que privilegien el control sobre la base de resultados, por lo cual, el estudio, conocimiento y análisis del proceso que sigue la Cuenta de la Hacienda Pública Federal privilegia una perspectiva diferente a la que reposa casi exclusivamente en los aspectos procedimentales de naturaleza contable y legal. Paralelamente que, en lo que se refiere a resultados, sólo considera reaiizar ponderaciones cuantitativas de las actividades, sin análisis comparativo en base a indicadores en relación a objetivos, y que midan con respecto a ellos los resultados efectivamente alcanzados, que son los requisitos de los controles de eficiencia y eficacia.

Un claro ejemplo de estas nuevas tendencias se observan cuando los planteamientos de los especialistas enfatizan la aplicación de los instrumentos y técnicas de planeación estratégica en el proceso de presupuestación; como también incorporando la evaluación por resultados, que supone la sustitución de los controles tradicionales en esta área basados exclusiva o fundamentalmente en procedimientos provenientes del marco legal o de las técnicas contables sólo en cuanto tales. Estos criterios son los que se plantean en el proceso actual de Reforma al Sistema Presupuestario que está llevando a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como una segunda fase del Programa de Modernización Administrativa. También conocido por sus siglas como PROMAP.

En México, no sólo la Contaduría Mayor de Hacienda es la que realizaba y realiza funciones de control externo con respecto a las dependencias y entidades, pues la propia Secretaría de Hacienda cumplía y cumple funciones de control presupuestario, como lo hace la Unidad de Política y Control Presupuestario, dependiente de la Subsecretaría de Egresos. Igualmente, la Tesorería de la Federación, ejerce un control sobre el sector central y paraestatal, al supervigilar la correcta emisión y posterior pago de las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) que se emiten con cargo al presupuesto de egresos autorizados a las instituciones públicas sujetas a control presupuestario. Igualmente, también controla el correcto procesamiento de los ingresos que se efectúan, como de los gastos y rendiciones de cuentas de los fondos revolventes autorizados.

La actual Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, como podrá observarse con mayor detalle más adelante, realiza funciones de control *coetáneo* en las propias dependencias (Secretarías que incluyen a los órganos desconcentrados) y en las entidades o sector paraestatal. El personal que realiza estas funciones, el cual encabeza el *comisario*, depende jerárquicamente de la Secretaría de la Contraloría, en adelante SECODAM. Este control, más *coetáneo*, tiene una mayor factibilidad de operar preventivamente, aunque entre los servidores públicos se tiene la generalizada impresión de que predomina más el carácter punitivo que el preventivo.

Sobre las bases indicadas, la investigación a realizar pretende efectuar un análisis del desarrollo histórico, estructural y funcional de la Contaduría, como a la vez, formular una evaluación del papel que cumple en la realidad administrativa pública mexicana, considerada en

su entorno social y político, a la luz de los planteamientos más contemporáneos sobre la materia, como los contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

La presente investigación, considerando esos elementos de juicio, se propone, modestamente, contribuir a incrementar, aunque sea en pequeña medida, la toma de conciencia acerca de esta importante función pública, por lo que, basándose en esas premisas, considera legitimada la contribución de esfuerzo que con ella se pretende realizar.

1.2 Formulación de hipótesis

Hipótesis de Trabajo

- I. El control que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, padece dependencia política, lo que, por definición, se opone a su autonomía técnica.
- II. El control que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, no cumple con los requisitos de la función contralora moderna.
- III. El control que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, es más sancionatorio que preventivo.

1.3 Marco conceptual

Definiciones de conceptos.

Los conceptos fundamentales implicados en las hipótesis, son los de *control*, *dependencia política*, *control sancionatorio* y *preventivo* y el de *función contralora moderna*.

- **El control:** El control es una fase del proceso administrativo que recae sobre el proceso productivo y sobre sus resultados: los bienes y servicios. El control debe ser sistemático y selectivo. Por sistemático, cabe entender que los puntos de control deben estar interrelacionados, de modo que el control que se realiza en un punto no se repita innecesariamente en otros. En teoría, el control es la actividad administrativa que debe dar cuenta sólo de las desviaciones producidas entre lo prescrito en términos de criterios, procedimientos, normatividades y resultados esperados con arreglo a objetivos y metas inscritos en planes que son la expresión documental de proyectos y programas. Las causas de estas desviaciones, sobre las cuales el control informa o da cuenta, dan origen a la actividad de evaluar, cuyo resultado es la evaluación. El carácter selectivo proviene de la necesidad que tiene el control de ser sistemático, en cuanto trata de evitar su piramidación excesiva; es decir una indebida elevación del costo del control que recae sobre el control ya realizado y sobre los controladores. La piramidación del control identifica a la exageración del control que recae sobre el control ya realizado o sobre los controladores. El carácter selectivo se asocia a una definición estratégica de los resultados que se pretenden conseguir con el control. Así hay controles de los medios: insumos, procedimientos técnicos, etc, que en general se denominan controles de eficiencia. De otra parte, hay controles cuya definición estratégica se centra en los resultados con respecto a fines, por lo que se denominan de eficacia. Los objetivos del control pueden combinarse, a la vez que pueden

clasificarse según el objeto sobre el que recaen: contable, financiero, de calidad, legal, político o sobre políticas, etc. Incluso puede clasificarse según el momento de realización de su actividad, *previo*, *coetáneo* y *a posteriori*.² El control puede ser interno o externo. En el segundo caso, reclama la existencia de órganos funcionalmente especializados.

- **Dependencia política:** Para los efectos del presente trabajo, podemos aceptar que la dependencia política del control se definiría como tal, cuando el nombramiento o permanencia en los cargos de control queda sujeta no sólo a la solvencia técnica o profesional de quien o quienes los desempeñan, sino también, en un grado importante, a la presión que pueden desarrollar las instituciones y agentes políticos, que por definición entre sí tienen intereses y valores contrapuestos, por lo que serían capaces de ejercer esa tutela con intencionalidad política puesta al servicio de la lucha por el poder o el control del poder público, y por tanto, a intereses ajenos a la legitimidad que deriva del carácter profesional de las funciones técnicas inherentes a la naturaleza de los cargos de control en este caso.

La dependencia política que aquí interesa definir, no es la que tiene por finalidad conseguir adhesiones electorales, como aquellas que justificaron en su momento el patronazgo político y que llevaron a Woodrow Wilson a plantear la dicotomía entre política y administración, sino aquella que puede llevar, en el caso de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, a definir su agenda de trabajo por razones diferentes a la autonomía técnica que la naturaleza de su función reclama.

La probabilidad que esta dependencia política se verifique en la Contaduría Mayor de Hacienda o en las contralorías internas, se concreta cuando los factores que pueden determinarla se dan. Por ejemplo, tal situación se produce cuando el control parlamentario se materializa bajo la condición de que el partido en el gobierno tiene también la mayoría en la Cámara de Diputados de la que depende la Contaduría Mayor de Hacienda, sea el gobierno presidencial o parlamentario. Tal dependencia política bastaría para que la Contaduría Mayor de Hacienda o el órgano homólogo de dicha cámara, pierda autonomía técnica y neutralidad política. En las contralorías internas, admitida la libre adhesión o tendencia política de los servidores públicos, las contralorías que dependen de dichos órganos pueden ser usadas como ariete legal *ilegítimo en contra de los adversarios políticos de la mayoría*.

La forma de materializar prácticamente esta dependencia se verifica si el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda depende de la mayoría unipartidana o de la combinación de mayoría, cuando esta segunda es estable. Se refuerza aún más cuando el personal que ingresa es designado o propuesto forzosamente por autoridades distintas a las *autoridades internas de la Contaduría Mayor de Hacienda* propiamente dicha.

En el caso de los *gobiernos divididos*,³ que son aquellos en que los partidos de gobierno, particularmente en los regímenes presidenciales, no disponen de la mayoría en el poder legislativo, cuando la función contralora sobre la cuenta pública es responsabilidad de dicho poder, las alianzas o coaliciones opositoras restringidas al

² Se ha realizado una síntesis muy general de los señalamientos tradicionales que aparecen en la literatura administrativa. Una versión interesante del control sobre las políticas públicas puede encontrarse en G. Majone, ver bibliografía.

³ Morris, Fiorina, "Divided Government", Editorial MacMillan, New York, 1992, pág. 57.

común ataque al poder ejecutivo, también generan una tendencia a producir la dependencia política del órgano contralor y su distorsión funcional.

- **Control sancionatorio:** En primer término, cabe señalar que el *control sancionatorio* se caracteriza por ser una tendencia inherente al control jurídico que se realiza *a posteriori*. Su estrategia implícita parte de dos supuestos: El primero y más importante es el de disminuir los niveles de impunidad en el ámbito administrativo, al producirse irregularidades intencionales que por acción u omisión generan responsabilidades administrativas, civiles, penales y políticas, a las que refiere al Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en México, las cuales deben fincarse y perseguirse en el ámbito jurisdiccional pertinente. El segundo supuesto, es que esa estrategia lleva implícito el objetivo de la reparación del daño por la vía voluntaria o judicial, dando origen a la figura de *los resarcimientos*.
- **El control preventivo:** Por definición, en el ámbito de la administración pública exige que se realice en forma previa a la realización de los actos administrativos, con el propósito que, de consumarse, se realicen con apego a la normatividad jurídica en cuanto legal y reglamentaria, normatividad técnica, programática, presupuestaria, financiera y contable. Este control preventivo, en cuanto es realizado por licenciados en derecho más que por especialistas en administración, tiende a centrarse sólo en la normatividad jurídica, lo que suele ser insuficiente.

Lo anterior supone, en el primer caso, que el control preventivo tiene la intención que jurídicamente el acto administrativo que se pretende realizar, no tenga vicios de forma o fondo. Un ejemplo, lo encontramos en relación con lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones y Obra Pública. Por los primeros hay que entender que ciertos requisitos que deben reunirse se han omitido o sustituido por otros, lo que incluso puede invalidar su eficacia jurídica. Por vicios de fondo se entienden aquéllos que invalidan de pleno derecho su validez por no inscribirse dentro de las facultades del órgano o del cargo.

La normatividad técnica, en ciertos casos, puede ser ajena a la administración propiamente dicha, como ocurriría en el campo médico, o donde están implicadas ciencias distintas al saber administrativo público. No obstante, hay procedimientos administrativos que reclaman conocimientos sobre procedimientos técnicos específicos, como son los programáticos y presupuestarios, incluso los que derivan de los manuales de procedimientos administrativos.

En el plano programático, cabe señalar que en nuestro país, para la Administración Pública central y paraestatal, según la ley federal de planeación, es obligatorio el Plan Nacional de Desarrollo, del que derivan los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales, de modo que la actividad institucional debe ceñirse a sus objetivos y líneas de acción.

El control preventivo presupuestario, en cuanto tal, deriva de la necesidad de supervigilar que el gasto público que va a realizarse cumpla con los requisitos que determina la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la normatividad técnica de valor administrativo que dicta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, particularmente especificadas en los Manuales de Normas que emite dicha Secretaría, por lo general, anualmente modificados.

- **Función contralora moderna:** Las tendencias más actuales que muestra el control, tiene tres tipos de manifestaciones, cada una de las cuales reúne opiniones de diversos tratadistas y ensayistas.

- I. Se ha opuesto al cuadro de administración burocrática descrito por Max Weber⁴, un tipo de administración posburocrática, que en lo general persigue asimilar al ejercicio administrativo público los elementos que caracterizan a la administración privada. Un ejemplo demostrativo lo encontramos en la obra de Ted Gaebler y David Osborne.⁵ Esta administración disminuye el peso y el papel obstaculizador que como un mal necesario es inherente la normatividad jurídica en la función administrativa pública, que es esencial al modelo burocrático, utilizando las mayores libertades de gestión que ofrece la figura del fideicomiso, entre otras. Además, directa como indirectamente sostiene que la administración pública debe operar sobre la base de compromisos ligados a resultados de la gestión más que condicionados a la reglamentación de los procedimientos para lograrlos. El control social por la vía de los resultados expresados en beneficio social, aparece en ellos como el factor a privilegiar. Al respecto, señalan:

"...las formas de gobierno que se desarrollaron durante la era industrial, con sus burocracias lentas, centralizadas, su preocupación por las normas y los reglamentos y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funcionan bien. Lograron grandes cosas en su época, pero en cierto punto del camino se apartaron de nosotros. Se abotagaron y se volvieron despilfarradoras e ineficaces. Y cuando el mundo comenzó a cambiar, no pudieron cambiar con él..."(pág. 37).

"La mayoría de los gobiernos empresariales promueven la competencia entre los proveedores de servicios. Delegan el poder en los ciudadanos al despojar a la burocracia del control y dárselo a la comunidad. Evalúan el desempeño de sus agencias, centrándose, no en los insumos, sino en los resultados. Los impulsan sus objetivos, sus misiones, y no las normas y los reglamentos. Redefinen a sus beneficiarios como clientes y les ofrecen opciones: diversidad de escuelas, de programas de capacitación, de viviendas. Previenen los problemas antes de que surjan, en vez de limitarse a ofrecer sus servicios después de los hechos. Se empeñan en ganar dinero, no sólo en gastarlo. Descentralizan la autoridad, adoptando la administración participativa. Prefieren los mecanismos de mercado a los burocráticos. Y no se ocupan únicamente de prestar servicios públicos, sino de involucrar a todos los sectores—público, privado y voluntario—en acciones que resuelvan los problemas de su comunidad." (pág 47).

- II. La administración pública moderna aparece doctrinariamente afin a los sistemas de control de calidad, derivados de los estudios y aplicaciones de Edwards Deming⁶ y Kauro Ishikawa⁷ y otros, que parten de los conceptos de

⁴ Weber, Max "La dominación de la impersonalidad formalista: sine ira et studio, sin odio y sin pasión, o sea, sin amor, y sin entusiasmo". "Economía y Sociedad." Tomo I FCE, México, 1964, pág. 179.

⁵ Osborne, David y Gaebler Ted, "Un nuevo modelo de gobierno. Como transformar el espíritu empresarial al sector público", México, editorial GERNIKA, 1994.

⁶ Deming, W Edwards, "Calidad, Productividad y Competitividad", Edit. Díaz de Santos, S.A., Madrid, 1989.

clientes internos y externos que abarca a todo el proceso productivo en cuanto tal. Estos productos, considerados como bienes y servicios, intermedios o finales, son la base del control de calidad. Obviamente, el control recae sobre los resultados de la acción y sus finalidades son tres: a) que el problema de la calidad deja de ser un problema específico de la dirección, para convertirse en un problema de los grupos de calidad, que son los que realizan el proceso productivo público; y b) que la superación de los defectos de calidad sea realizada por los miembros de los grupos, a quienes se les considera *dueños del proceso*; finalmente, que los procesos relativos a la mejora en la calidad busque el *cero defecto* y la innovación tecnológica dando origen a la *mejora continua*.

Finalmente en materia de calidad, se busca el objetivo de la calidad total⁷ que en la empresa privada comprende a los empresarios, los clientes y los trabajadores. Proyectados estos objetivos al sector público, encontraríamos que los principales interesados en el control resultados serían. a) los grupos sociales interesados en las políticas públicas, consideradas en su acepción de contingentes y con participación de los grupos directamente interesados, que, en el caso del periodo del Presidente Salinas se le abrió espacio a la figura de la contraloría social; b) los servidores públicos, que serían los dueños del proceso productivo y que ligarían a los logros en calidad ciertos beneficios y estímulos; c) los controles de calidad provendrían de los clientes externos de la administración pública, es decir, los beneficiarios y usuarios de los bienes y servicios que produce o presta.

III. El control que sobre la gestión administrativa del gobierno se orienta en un sentido moderno, tiene a lo menos las siguientes características:

- a) **Poder autónomo e independiente del poder ejecutivo.** En cuanto autónomo, se manifiesta como un control externo, aunque puede ser previo o a posteriori, como se verá en el desarrollo de la investigación, específicamente en el caso de la Contraloría General de la República de Chile. Es independiente del poder ejecutivo, porque su titular, una vez designado por el poder legislativo a propuesta del poder ejecutivo, es inamovible en su cargo, a menos que sea acusado constitucionalmente por notable abandono de sus deberes. Estas dos condiciones tienden a garantizar la autonomía técnica y la independencia política del órgano y su titular.
- b) **Privilegio del control de resultados, eficiencia y eficacia, sobre el control de procedimientos.** Tanto los controles internos como los externos se vinculan a los resultados. Los internos tienden a tener una mayor importancia porque pueden asimilarse al control de calidad, en los términos descritos anteriormente, como también a los resultados, en cuanto inscritos en la técnica de planeación estratégica, que supone a los conceptos de *misión y visión*⁸, a la vez que distingue objetivos estratégicos, de gestión y

⁷ Ishikawa, Kauro, "Qué es el control total de Calidad", Edit. Norma, Colombia, 1988.

⁸ Aclé Tomasini, Alfredo, "Retos y riesgos de la calidad total", Ed. Grijalbo, México, 1994, pág. 50.

⁹ Subsecretaría de Egresos, y Unidad de Política y Control Presupuestal, "Reforma al Sistema Presupuestario", Tomos I y II.

de servicios. Estos objetivos se relacionan con indicadores estratégicos, y éstos con líneas de acción que tienen vigencia presupuestaria anual, a los que se asocian metas de los indicadores, que son los instrumentos que aplican los programas de reforma a los sistemas presupuestarios, los cuales se están instrumentando en México por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Un detalle más amplio de estos conceptos se verán en el desarrollo mismo del trabajo.

- c) **El control preventivo es más importante que el sancionatorio:** Como se explicó en páginas precedentes, hay diferencias claras entre el control preventivo que busca eliminar, antes que se produzcan, los riesgos de incurrir en vicios de forma y fondo en la acción o hecho administrativo, y, por tanto, a evitar la ocurrencia de irregularidades intencionadas o no, cosa que sí puede realizar, por cuanto se efectúa en forma previa. Estas características lo diferencian del control sancionatorio, que básicamente busca encontrar irregularidades intencionadas para sancionarias y obtener el resarcimiento de daños en forma voluntaria o judicial. El efecto preventivo del control sancionatorio, sólo se produce posteriormente por el efecto aleccionatorio que tiene para el futuro y que no afecta al presente. La tendencia moderna privilegia el control preventivo en las contralorías o fiscalías internas. No obstante, las contralorías federales y estatales externas, en cuanto autónomas e independientes también pueden ejercer el control previo asociado a la figura de la *toma de razón*. La toma de razón es el acto previo, mediante el cual el órgano contralor autoriza la realización del acto administrativo público sujeto a control previo, después que ha verificado que la resolución sujeta a ese control, en sus *vistos* y en sus *considerandos*, el órgano que la adopta, en el primero de los casos, posee competencia legal para adoptarla; mientras que en segundo, no hay incongruencia de los fines que se persiguen y de los medios que se emplean, con la racionalidad administrativa que busca eficiencia, eficacia en la satisfacción de las necesidades públicas como resultado.

1.4 Metodología de la investigación

Desde el punto de vista metodológico, en cuanto dispositivo técnico de la investigación a realizar, partiremos de una lectura y recolección de citas de las principales leyes y reglamentos relacionados de un modo directo e indirecto con la Cuenta Pública, su elaboración y presentación a la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. En particular la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de dicha Cámara y su Reglamento Interno. Igualmente se tomarán en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, que sirve de base a los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales que tiene carácter obligatorio para la administración pública. En materia de Presupuesto de Egresos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Para el análisis comparativo entre las funciones contraloras nacionales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De este examen extraeremos las referencias que inciden en la descripción de los procesos administrativos sujetos a control¹, la estructura y funciones de los órganos especializados que la realizan como también los elementos de ellas que se vinculan con la investigación relativa a nuestras hipótesis de trabajo, arriba anotadas.

Los conceptos básicos que hemos definido y sus respectivas fuentes, cuando fuera el caso, en función de las hipótesis ya manifestadas, tendrán en el desarrollo del trabajo una mayor explicación, al cual iremos incorporando nuestras propias reflexiones en el curso de la exposición de tales fuentes y conceptos.

Asimismo, examinaremos, con la doble finalidad de contrastar y analizar, la documentación que hemos reunido sobre instituciones extranjeras con funciones homólogas a nuestra Contaduría Mayor de Hacienda, para lo cual se cuenta con el apartado correspondiente.

Las conclusiones a las que hayamos llegado tendrán como soporte y fuentes las razones expuestas y las consideraciones emergentes.

De otra parte, en un anexo, presentaremos un glosario de términos que reunirá aquellos que tengan significaciones legales, administrativas y técnicas más o menos precisas, cuando se les considere conveniente para lograr una mayor comprensión de nuestras explicaciones y exposiciones. Éstos serán recolectados en el curso de la investigación. Tal criterio resulta legítimo, dado que en el desarrollo del presente trabajo de investigación se hará uso de términos que están en relación directa con las funciones que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, muchos de ellos corresponden a definiciones legales que en las normas aparecen en muchos casos sólo referidos indirectamente y en otros definidos de forma tal que su verdadero contenido no es plenamente reconocible por quien investiga, a menos que profundice y por esa vía alcance un cabal conocimiento de su significado. Esto es lo que se pretende al complementar dichas definiciones legales con definiciones administrativas y con una traducción más amplia referida a su significación real más que formal. Cabe sí tener presente, que las definiciones legales son las que tienen obligatorio empleo en el ámbito de la Administración Pública Federal, por lo que es pertinente, además, establecer un marco de referencia que, en su caso, amplie y facilite su comprensión.

CAPITULO II

LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

CAPITULO II

LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

2.1 La división de poderes

Nuestro país está constituido como república democrática representativa y federal, integrada por entidades federativas con autonomía local, y sujetas a las disposiciones de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que derivando de ellas regulan al conjunto de la Federación.

El gobierno federal se estructura para su ejercicio en Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial; los tres poderes de la Unión.

Poder Legislativo:
Cámara de Diputados
Cámara de Senadores

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se divide en dos cámaras la de Diputados y la de Senadores (artículo 50 constitucional). El Poder Legislativo tiene como principales funciones, como su nombre lo indica, las de legislar. Se encarga de emitir las leyes, decretos, reglamentos y todo ordenamiento jurídico que regulan la convivencia de los mexicanos.

Poder Judicial, está conformado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal. Respecto al Poder Judicial, la Constitución señala lo siguiente:

“Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta constitución, establezcan las leyes.”

Poder Ejecutivo se materializa en la Administración Pública Federal Centralizada y la Paraestatal, según lo establece el artículo 90 constitucional y la ley reglamentaria de este mismo artículo; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Su objetivo principal es satisfacer las necesidades de la población a través de la producción de bienes y/o servicios, para la realización de tales fines diseña mecanismos para hacerse de recursos que permitan financiar dichas actividades; de esta forma tenemos la recaudación de ingresos a través del cobro de impuestos, derechos y contribuciones entre otros. La materialización de dichos bienes y servicios se da a medida que se ejerce el gasto público, es decir, cuando se construyen carreteras, por ejemplo, o se lleva a cabo un programa de alfabetización, etc. El Poder Ejecutivo realiza estas funciones a través de las dependencias y entidades que integran la administración pública federal. La constitución Política de nuestro país establece que el Poder Ejecutivo tiene un carácter unitario ya que

su ejercicio sólo le corresponde a su titular, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es designado mediante elección directa y por sufragio universal cada seis años.

2.2 Administración Pública Centralizada

“ La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”.¹

La personalidad jurídica de la Administración Pública Federal centralizada es la del Estado y patrimonialmente es la del fisco

La administración centralizada está representada por la Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y Procuraduría General de la República. En términos generales a estos órganos de gobierno se les denomina Dependencias. Actualmente son las siguientes:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
- Procuraduría General de la República

Cabe mencionar que la actividad de la Administración Pública Federal se encuentra dividida en sectores, es decir que en ella se agrupa tanto a dependencias y entidades por ramas de la actividad pública. Es precisamente a las secretarías de estado a las que se responsabiliza de la programación, coordinación y evaluación de las entidades que quedan sujetas a su control presupuestario, es decir, funcionan como coordinadoras de sector.

¹ Acosta Romero, Miguel, “Teoría del Derecho Administrativo”, Porrúa, México, 12ª edición, 1995, pág. 153.

2.3 Administración Pública Paraestatal

En México, los órganos comprendidos en la descentralización administrativa originan la Administración Pública Paraestatal. Los órganos que integran este tipo de administración son identificados en general como Entidades.

Para Serra Rojas "la descentralización administrativa es la técnica de organización Jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa".²

En la normatividad jurídica se enfatiza el hecho de que la Administración Pública descentralizada o paraestatal tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, y es en razón de esta circunstancia que le es aplicable un grado de autonomía en la toma de decisiones. En los apuntes mencionados, el criterio que se sostiene es que la descentralización, administrativa, pero no jurídicamente, se refiere a la toma de decisiones, mientras que la desconcentración se refiere a la unidad física y continuidad territorial de una organización, por lo que pueden haber órganos muy concentrados y a la vez altamente descentralizados y viceversa: instituciones muy desconcentradas y altamente centralizadas. Estos criterios se ven en cierta forma reconocidos en un jurista de amplia solvencia académica y jurídica.

Por ello, decimos, es conveniente tener en cuenta que la idea o concepto de descentralización que se ha impuesto en la legislación, no necesariamente es el mismo que se reconoce en otros entornos, circunstancia a la que alude Acosta Romero, quien sostiene un criterio semejante al sostenido en los apuntes ya citados.

"Para los especialistas del Management (Teoría de la Gerencia y Dirección), uno de los principios modernos fundamentales es el de delegar el poder y la responsabilidad en las escalas desconcentradas, pero, a la vez que el nivel superior delega poderes y responsabilidades, se asegura de conservar de hecho *el control de los mismos*, y que los escalones o niveles inferiores tomarán decisiones y actuarán de acuerdo con las improntas que le señale la dirección.

Para el punto de vista gerencial, la descentralización de la administración consiste en hacer descender la facultad de decisión al nivel más bajo posible y la desconcentración consiste en desintegrar a la unidad de administración y separarla del centro".³

Al margen de las reflexiones anteriores, podemos atenernos a que en México, la legislación reconoce que la administración pública paraestatal está integrada por.

Organismos descentralizados
 Empresas de participación estatal
 Instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito,
 organizaciones nacionales de seguros y fianzas.

² Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Tomo I, Porrúa, México, 13ª edición, 1985, pág. 470

³ Acosta, *op cit.*, pág. 472.

Fideicomisos públicos

A continuación damos algunos ejemplos de entidades que conforman la administración pública paraestatal:

Organismos descentralizados

- Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA)
- Comisión Federal de Electricidad (CFE)
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)
- Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuito
- Instituto Nacional Indigenista (INI)
- Instituto Mexicano del Petróleo (IMP)
- Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE)
- Fondo de Cultura Económica (FCE)
- Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
- Instituto Mexicano del Transporte (IMT)
- Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán (INNSZ)
- Instituto Mexicano de la Radio (IMER)
- Radio, Televisión y Cinematografía (RTC)
- Petróleos Mexicanos (PEMEX)
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)

Empresas de participación estatal mayoritaria

- Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) snc
- Banco Nacional de Crédito Rural, (BANRURAL) snc
- Nacional Financiera, (NAFIN) snc
- Instituto Nacional de Ecología (INE)
- ,Notimex, S.A de C.V.
- Colegio de la Frontera Norte A.C
- Liconsa, S A de C.V
- Televisión Metropolitana, S.A de C.V. (Canal 22)
- Estudios Churubusco Azteca, S.A.

Fideicomisos

- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)
- Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES)
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)
- Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ)
- Fideicomiso para construcciones militares
- Fondo de fomento y garantía para el consumo de los trabajadores (FONACOT)

Como se ve, la importancia de las tareas encomendadas a la administración pública son de vital importancia en la vida del país; sin embargo es también de importancia trascendental vigilar y revisar que la administración pública actúe con el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros, de aquí surge la razón de ser de la actividad contralora de la Contaduría Mayor de Hacienda en la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, que, como se sabe, es el documento por medio del cual el Presidente de la República presenta anualmente el resultado de la gestión financiera del Gobierno Federal; de la administración pública federal.

2.4 Bases jurídicas de la función contralora

A continuación se mencionarán los ordenamientos jurídicos que directa e indirectamente se relacionan con la función contralora o de fiscalización que lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como es sabido, la Constitución Política es el máximo ordenamiento en el país, el de mayor jerarquía, pues ésta faculta y establece las bases para la promulgación y aplicación de todas las demás leyes y cualquier otro tipo de ordenamientos existentes en nuestro país. Ella establece la división de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial y la forma en que estos estarán conformados. Las fracciones de los artículos 73 y 74 constitucional establecen facultades a la Cámara de Diputados en materia de manejo y fiscalización de fondos públicos del gobierno federal, que se ejercen año tras año, a través de la expedición de la Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos de la Federación y, sobre todo, a través de las facultades que le otorga en función del proceso que conduce a la aprobación de la Cuenta Pública, toda vez que los diputados aprueban el presupuesto anual de egresos, después de haberse fijado previa y conjuntamente con el Senado, las contribuciones para cubrirlo; revisan la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y vigilan el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, y tienen la facultad para promover el fincamiento de responsabilidades de servidores públicos que cometan delitos en el desempeño de sus funciones.

Cabe tener presente, respecto a lo que conocemos como cuenta pública, lo que dispone el

“Art. 69. A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el Estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.”

A continuación se transcribe lo más importante con respecto a nuestro tema de otros artículos de la Constitución Federal:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

- VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el *Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público*, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe de Gobierno del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

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

- II. Vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;
- III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;
- 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, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

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

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

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

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Este ordenamiento, emitido el 29 de diciembre de 1976, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, define también la organización, atribuciones y competencia de las entidades y dependencias que integran dicha administración. En esta ley se presentan, desde el artículo 27 al 44, los asuntos de los cuales se van a ocupar cada una de las secretarías. El artículo 31, en varias de sus fracciones, especialmente en la XVIII, se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal. Para una mayor claridad, omitiendo las ya desaparecidas vinculaciones con el Distrito Federal, que ya es Gobierno y no Departamento, y que igualmente es su Asamblea Legislativa la que aprueba su Presupuesto de Egresos, a excepción del endeudamiento, se transcribe, las

fracciones más relevantes y directamente vinculadas con la Planeación Nacional, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública.

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

- I Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;
- III Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación;
- XI Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- XIV Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;
- XV Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, a la consideración del Presidente de la República;
- XVI Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- XVII Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;
- XVIII Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;**
- XX Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;
- XXI Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal;
- XXIII Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público norma y regula el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, el cual comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan las dependencias y entidades que integran la administración pública federal, centralizada y paraestatal, así como el poder Legislativo y Judicial. Es decir, regula las erogaciones de:

- a) Poder Legislativo
- b) Poder Judicial

- c) Presidencia de la República
- d) Secretarías de Estado y Procuraduría General de la República
- e) Organismos Descentralizados
- f) Empresas de participación estatal mayoritaria
- g) Fideicomisos

En materia de fiscalización señala lo siguiente:

"Artículo 43. Los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación serán consolidados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que será responsable de formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la consideración del Presidente de la República para su presentación en los términos del párrafo sexto de la fracción IV del Artículo 74 constitucional."

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Esta ley es reglamentaria del título cuarto constitucional, en lo referente a los sujetos de responsabilidad en el servicio público; las obligaciones en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político; las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones; las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero; y el registro patrimonial de los servidores públicos. (Art. 1º de la LRSP).

Todo esto sucede en virtud de que "la particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicables, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento."⁴

Sobre esta materia, la Constitución Política señala lo siguiente:

"Art. 108 constitucional: Para los efectos de las responsabilidades que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal, y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves de orden común.

⁴ Delgadillo Gutiérrez, L. Humberto, "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Porrúa, México, 1996, pág. 22

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

CAPITULO III

LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA

CAPITULO III LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA

3.1 Definición

Pese a que en primera instancia la palabra contaduría hace referencia a lo que es la contabilidad; en México, la Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano de fiscalización superior del país, en cierto sentido y en algunos casos similar a los tribunales de cuentas o contralorías de otras naciones. La Contaduría Mayor de Hacienda realiza acciones de control de la recaudación de ingresos y del ejercicio del presupuesto de egresos, debiendo verificar, independientemente de si lo hace o no, si se cumplieron los objetivos y metas establecidos en la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de cada año, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo del periodo sexenal correspondiente, y, de no ser así, establecer o fincar las responsabilidades resultantes si las hubiere; y en su caso, iniciar el proceso de exigencia de los resarcimientos que correspondan por la vía voluntaria o judicial.

En términos de su propia Ley Orgánica "la Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Distrito Federal (artículo 1º)". Cabe hacer mención que el control que ejerce la Contaduría Mayor de Hacienda, a diferencia del control interno o autocontrol que ejerce el poder ejecutivo, es un control de carácter externo y *a posteriori*, dado que su misión consiste básicamente en examinar la corrección contable, jurídica y administrativa del ejercicio presupuestario realizado por la administración pública federal en el año presupuestario del que informa la Cuenta Pública sujeta a su revisión. Lo anterior quiere decir que, mediante mandato constitucional, el Poder Legislativo ejerce atribuciones de fiscalización externa al Poder Ejecutivo.

Para realizar sus tareas, la Contaduría Mayor de Hacienda hace una revisión exhaustiva de la información de la Cuenta de la Hacienda Pública que recibe, y somete a prueba esta información para comprobar que las cifras presentadas en los estados financieros, presupuestales, programáticos y económicos sean las correctas. La revisión que efectúa origina auditorías e inspecciones que quedan sujetas a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

3.2 Antecedentes

Esta información histórica sobre los orígenes de la Contaduría, fue recopilada principalmente del Folleto Presentación de la Contaduría Mayor de Hacienda, editada por esta misma institución.

¹ Cabe tener presente que la Cuenta Pública del Distrito Federal, desde 1995, es turnada a la propia Asamblea Legislativa para su revisión; es la Contaduría Mayor de Hacienda local la que examina dicho documento. Por tal razón, en el resto del trabajo omitiremos la parte que haga alusión al Distrito Federal aún cuando en los textos jurídicos siga apareciendo.

a) Los orígenes

En el año 1453 se creó el Tribunal de Cuentas de la Colonia española con el objeto de cumplir funciones de inspección, examen, aprobación y finiquito del manejo administrativo de la Hacienda. Éste es, quizás, el antecedente más remoto de lo que hoy se conoce como Contaduría Mayor de Hacienda.

Una vez que se establecen las colonias españolas en América, en 1510, la corona española suprime el Tribunal de Cuentas, pasando las funciones de éste al Consejo de Hacienda; sin embargo, años más tarde se restablece el Tribunal.

Posteriormente, en 1605, Felipe III funda los Tribunales de Cuentas en América con sede en las ciudades de México, Lima y Bogotá, cuyas funciones venían siendo similares a las que tenían las instituciones antes mencionadas; es decir, estaba facultado para finiquitar las cuentas que presentarán los oficiales reales y demás encargados de recaudar y administrar las rentas de la corona.

Situándonos en la época del México independiente, una de las primeras medidas tomadas respecto a la Hacienda Pública se dio el 4 de octubre de 1824, al promulgarse la primera Constitución de la República, donde se facultó al Congreso para hacerse cargo de las cuentas del gobierno.

En ese mismo año desaparece el Tribunal de Cuentas mediante la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública; en su lugar se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados, con el objeto de efectuar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público.

Más tarde, habrían de emitirse nuevas disposiciones orientadas a perfeccionar la definición de sus funciones, dentro de aquéllas destacan las del 29 de mayo de 1896 cuando se expide la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda instituyéndose el puesto de Oficial Mayor, que subsistiría hasta 1978; y es en 1904 cuando se expide una segunda ley para normar la organización y funciones de la Contaduría.

b) Época actual

La Constitución de 1917, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la acción de vigilar, por medio de una comisión interna propia, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, y la asignación al Congreso de la Unión la facultad de expedir su Ley Orgánica. Como se sabe, la expresión Congreso de la Unión reúne a la vez al Senado y a la Cámara de Diputados.

Es a mediados de los años 70's, en plena época de la Reforma Administrativa, cuando se dan cambios más significativos respecto a las tareas de fiscalización de la Contaduría Mayor de Hacienda. Ejemplo de este proceso es la reforma realizada a la Ley Orgánica de 1936. El 31 de diciembre de ese año se expide la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de la que se derivaron diversos cambios en cuanto a su estructura y atribuciones, pero no así en la esencia de sus funciones (finalidad) que sólo consistía en

hacer un chequeo de comprobantes y gastos, revisar contabilidad de manejo de fondos y extender finiquitos de las cuentas revisadas.

Como resultado de la Reforma Administrativa en que se encontraba inmerso el gobierno, el 21 de diciembre de 1978 se expidió la actual Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, casi al mismo tiempo que se publicaban las leyes orgánicas de la Administración Pública Federal y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Las modificaciones más importantes que se hicieron a la Contaduría Mayor de Hacienda fueron las siguientes:

- "Se amplían las facultades y atribuciones de tal manera que es de las visitas, inspecciones y auditorías practicadas de donde se deriva el derecho y, en su caso, la obligación de fincar responsabilidades civiles, administrativas o penales, a los funcionarios públicos que hayan incurrido en irregularidades y a las personas físicas o morales partícipes en daños a la Hacienda Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal.
- El Contador Mayor de Hacienda es inamovible durante un periodo de ocho años, con lo que el examen y revisión de los ingresos y egresos públicos están al margen de los cambios trianuales de la Cámara de Diputados.
- Se le dota técnicamente del contenido funcional de contraloría general, sin embargo, por respeto al texto constitucional no se modifica el nombre de Contaduría Mayor de Hacienda, por el de Contraloría General de los Estados Unidos Mexicanos o el de Auditoría General del Poder Legislativo; términos que habrían más adecuados para designar al órgano técnico encargado de examinar y revisar la Cuenta Pública, por cuanto la palabra Contaduría sugiere la idea de la contabilidad de un negocio, es decir, lleva cuenta y razón de entrada y salida de los caudales, en tanto, el término Contraloría, además de comprender a la actividad contable, denota control estricto de la recaudación de los ingresos y del ejercicio de los egresos, establece juicios y criterio para determinar su origen y aplicación, conocer su empleo eficiente y saber si se cumplieron o no los programas; mientras que el de auditoría alude más propiamente a la actividad que consiste en el examen y revisión de los ingresos y egresos públicos".²

Además:

- La nueva institución no se limita a simples funciones de glosa, esto es, revisar exclusivamente la exactitud de ingresos y gastos, sino que se sustituye esta función por la auditoría que se realiza por muestreo selectivo en virtud de no ser posible abarcar la totalidad de los aspectos contenidos en la Cuenta Pública.
- En el examen y revisión de las cuentas públicas se establece que se debe corroborar, de acuerdo a la nomenclatura de esas fechas, si se ejercieron correctamente los presupuestos conforme a los programas y subprogramas autorizados; si se dio cumplimiento a los objetivos y metas de esos programas desde un punto de vista legal, económico y contable. De la misma forma, además, se debe verificar si las entidades alcanzaron con eficiencia, eficacia y economía los objetivos y metas fijados.

² Serrano Villalobos, Raquel, "La fiscalización superior en México", Tesis, UNAM, México, 1991, pág. 39.

Todos estos términos últimos, en realidad son más propios del control y evaluación administrativos que el control puramente contable o legal.

- Además, dispone también que la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto y la Contaduría Mayor de Hacienda se coordinen para uniformar criterios en materia de contabilidad y auditoría gubernamentales y de archivo contable, para hacer más eficientes el examen y revisión de la gestión pública.
- "Se suprime la expedición de finiquitos, por considerar que moralmente no conviene declarar revisada una cuenta y eximir de responsabilidad a quienes en ella intervinieron cuando no ha sido examinada en su totalidad"³

Finalmente, el 14 de mayo de 1980 la Ley Orgánica se complementa con el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, que determina el ámbito de competencia y la organización de la Contaduría. Posteriormente, el 5 de agosto de 1988, se expide el actual Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, por el que se establece la actual estructura interna de la institución y las atribuciones de sus unidades administrativas y las de sus titulares.

3.3 Estructura orgánica

La forma en que la Contaduría Mayor de Hacienda se encuentra organizada está prevista en su Ley Orgánica y en su Reglamento Interior emitido el 5 de agosto de 1988. En primera instancia cabe mencionar que, en el desempeño de sus funciones, la Contaduría Mayor de Hacienda está bajo el control de la Comisión de Vigilancia que es nombrada por la Cámara de Diputados

El artículo 2º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda designa al Contador Mayor de Hacienda como la autoridad ejecutiva de dicha institución, su nombramiento se hace por elección de la Cámara de Diputados de entre la terna que le presente la Comisión de Vigilancia, dura en su cargo ocho años. Esta disposición, en cierto grado, favorece la independencia de criterio técnico del Contador Mayor de Hacienda, ya que siendo de tres años el periodo de los diputados electos, durante un margen de tiempo considerable los diputados en ejercicio no corresponden a los que originalmente lo designaron. No obstante, los partidos políticos a los que pertenecían esos diputados que originalmente decidieron el nombramiento, ostensiblemente siguen siendo los mismos. Además, después de pasado un periodo posterior al ejercido, los diputados originales pueden volver a elegirse y formar parte de la misma Comisión de Vigilancia, si se mantiene la correlación de fuerzas precedentes.

Los requisitos más importantes que debe cubrir el Contador o Subcontador Mayor de Hacienda para ocupar dicho puesto, como ya se señaló, son: ser ciudadano mexicano mayor de 30 años; poseer título de Contador Público, de Licenciado en Derecho, en Economía, o en Administración Pública y acreditar experiencia en su respectiva profesión; desempeñar con honradez el ejercicio de su profesión o de funcionario público; no desempeñar otro cargo durante su función de Contador o Subcontador, excepto el de docencia y no ser ministro de culto religioso alguno (art. 4º de la Ley Orgánica de la Contaduría).

³ Secretaría de Programación y Presupuesto, "Qué es la Cuenta Pública", 1979, pág. 26.

En general, en el desempeño de sus funciones la Contaduría Mayor de Hacienda cuenta con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

- Contador Mayor de Hacienda
- Subcontador Mayor de Hacienda
- Dirección General Jurídica
- Dirección General de Administración
- Dirección General de Sistemas
- Dirección General de Análisis e Investigación Económica
- Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central
- Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central
- Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal
- Dirección General de Auditoría de Obra Pública
- Dirección General de Evaluación de Programas
- Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión
- Dirección de Auditoría Interna

Del Contador Mayor dependen:

- Dirección General de Análisis e Investigación Económica
- Dirección General Jurídica
- Dirección General de Administración
- Dirección General de Sistemas
- Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión
- Dirección de Auditoría Interna
- Comité de Adquisiciones
- Comité de Capacitación
- Coordinación de Relaciones Institucionales

Los tres últimos órganos se encuentran contemplados en el Manual de Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda, desde noviembre de 1990.

Por su parte, son dependientes del Subcontador Mayor, las áreas que tienen a su cargo las actividades sustantivas de la institución, las cuales son:

- Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central
- Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central
- Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal
- Dirección General de Auditoría de Obra Pública
- Dirección General de Evaluación de Programas

Contador Mayor

Como autoridad ejecutiva de la Contaduría Mayor de Hacienda; el Contador Mayor tiene la responsabilidad de administrar la función fiscalizadora que practica dicha institución, siguiendo las leyes, normas y lineamientos para ello creadas. Es decir, que el Contador Mayor de Hacienda deberá dar cumplimiento a las disposiciones legales contenidas en la Ley Orgánica, en el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda y demás leyes, reglamentos y ordenamientos aplicables a su función específica.

Según el artículo 5° del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor, las funciones del Contador Mayor de Hacienda son las siguientes:

- I. Planear las actividades y aprobar los programas de trabajo de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- II. Someter a la consideración de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- III. Proponer el presupuesto mensual de la Contaduría Mayor de Hacienda a la Comisión de Vigilancia para su aprobación;
- IV. Informar a la Comisión de Vigilancia sobre la aplicación del presupuesto anual dentro de los treinta días siguientes al término del ejercicio;
- V. Rendir a la cámara de Diputados, en los términos de la Ley, los informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuentas Públicas del Gobierno Federal;
- VI. Fijar las normas técnicas y los procedimientos a que deban sujetarse las visitas, inspecciones y auditorías que ordene, y procurar que se actualicen de acuerdo con los avances científicos y técnicos que se produzcan en la materia;
- VII. Ordenar la práctica de auditorías, visitas e inspecciones;
- VIII. Expedir los pliegos de observaciones que procedan;
- IX. Promover ante las autoridades competentes:
 - a) El fincamiento de las responsabilidades que procedan por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal;
 - b) La aplicación de sanciones por infracciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o a otros ordenamientos legales de carácter administrativo;
 - c) El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal;
 - d) El ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales de la Federación o del;
 - e) La ejecución de actos, convenios o contratos que afecten a los programas, subprogramas y partidas presupuestales, y
 - f) La atención de las recomendaciones que se formulen a las dependencias y entidades con motivo de las revisiones que practique la Contaduría Mayor de Hacienda;
- X. Proponer a la Comisión de Vigilancia, en los términos de la Ley, el nombramiento y la remoción de personal de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- XI. Expedir los documentos que acrediten jurídicamente la relación laboral de la Contaduría Mayor de Hacienda con sus servidores públicos;
- XII. Imponer a los servidores públicos de la CMH las sanciones legales que procedan cuando incurran en responsabilidades administrativas en el desempeño de sus funciones;
- XIII. Adscribir unidades o áreas administrativas al Subcontador Mayor de Hacienda o a otras unidades administrativas;
- XIV. Asignar la coordinación de programas específicos al Subcontador Mayor de Hacienda o a otras unidades administrativas;
- XV. Expedir el manual de organización general de la Contaduría Mayor de Hacienda y los demás manuales de organización y de procedimientos administrativos;

- XVI. Crear los comités internos que estime convenientes para la adecuada coordinación de las actividades en materia de capacitación, adquisiciones y otros aspectos, y dictar las normas para su organización y funcionamiento;
- XVII. Establecer los mecanismos para proporcionar el asesoramiento y el apoyo técnico que solicite la Cámara de Diputados o la Comisión de Vigilancia, en relación con las atribuciones de la Contaduría, y
- XVIII. Las demás que deriven de las anteriores, de la Ley o de los acuerdos de la Cámara de Diputados.

- Dirección General Jurídica

La Dirección General Jurídica tiene como finalidad primordial la de representar y defender los intereses de la Contaduría Mayor de Hacienda y asesorar en materia jurídica a sus unidades administrativas para que sus actuaciones se ajusten a derecho; además está encargada de proponer, si es necesario, las reformas a la legislación relacionada con la materia, practicar auditorías de legalidad y tramitar las acciones legales que promueva la institución como resultado de sus revisiones.

- Dirección General de Administración

El objetivo principal de la Dirección General de Administración es el de administrar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la realización de las funciones asignadas a las diferentes unidades administrativas de la institución.

- Dirección General de Sistemas

Es la encargada de la administración de los sistemas de cómputo existentes en la institución, con el objeto de desarrollar sistemas computacionales (informáticos) y asesorar a las unidades administrativas en el uso y manejo de paquetería que garantice la integridad de la información y funcionalidad de los equipos, instalaciones y sistemas, así como prever y proponer los cambios para mantenerse actualizado en los avances técnicos en materia de cómputo e informática que permitan satisfacer las necesidades de la institución en este campo.

- Dirección General de Análisis e Investigación Económica

Esta dirección tiene la tarea de efectuar el análisis económico, financiero y presupuestario de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para evaluar los resultados de la gestión financiera del Gobierno Federal y de su efecto en la economía nacional.

- Unidad de Programación, Normatividad y Control de gestión

Su función es controlar de forma general la gestión de las unidades administrativas de la Contaduría; emitir y actualizar la normatividad interna; coordinar la programación de las actividades sustantivas y adjetivas de la institución así como su control y seguimiento; efectuar la corrección de estilo de los principales documentos que emita la institución; proporcionar apoyo en material bibliográfico, hemerográfico y documental, según le sea requerido y, coordinar los programas de capacitación del personal que labora en la Contaduría

- Dirección de Auditoría Interna

Su objetivo es revisar y evaluar los objetivos, políticas y procedimientos de operación, sistemas de información y, principalmente, el control interno de la Contaduría Mayor Hacienda, a fin de promover la eficiencia y eficacia de sus operaciones.

- Comité de Adquisiciones

Se encarga de garantizar que las adquisiciones y la contratación de servicios se realicen, de acuerdo con la normatividad establecida, en las cantidades adecuadas y en las mejores condiciones de calidad, precio y plazos de pago y de entrega.

- Comité de Capacitación

Es el responsable de orientar y dirigir la capacitación y el desarrollo del personal de la Contaduría tanto en nivel directivo como operativo, determinar prioridades, contenidos temáticos y calendarios de los planes de capacitación.

- Coordinación de Relaciones Institucionales

Mantener y promover las relaciones de la institución con personas físicas y morales relacionadas con la función fiscalizadora de la institución, que defina por acuerdo el propio Contador Mayor de Hacienda.

Es decir, que esta unidad es la encargada de promover el intercambio, según convenios establecidos, con instituciones nacionales e internacionales que estén relacionadas con las funciones de fiscalización tales como la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores(OLACEFS), entre otras.

Subcontador Mayor de Hacienda

Las tareas asignadas son las siguientes: Coordinar la actividad fiscalizadora que practiquen las unidades administrativas a su cargo, de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables en la materia y con las herramientas que al respecto determine el Contador Mayor de Hacienda.

A tendiendo al Art. 6° del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, las atribuciones del Subcontador Mayor de Hacienda son las siguientes:

- I. Acordar con el Contador Mayor de Hacienda el despacho de los asuntos relacionados con las unidades administrativas de su adscripción o con los programas cuya coordinación se le hubiere asignado;
- II. Desempeñar las comisiones que el Contador Mayor de Hacienda le encomiende y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades;
- III. Coordinar y supervisar las funciones de las unidades administrativas de su adscripción y la ejecución de los programas cuya coordinación se le hubiere asignado.
- IV. Aportar la información que le corresponda para formular el anteproyecto de presupuesto de la Contaduría Mayor de Hacienda y elaborar los programas que le competan, así como validar la información y los programas de las unidades administrativas de su adscripción;
- V. Participar en la preparación de estudios y proyectos que competan a la Contaduría Mayor de Hacienda como organismo superior de fiscalización, en la forma que determine el Contador Mayor de Hacienda,
- VI. Participar en la elaboración de los Informe Previo y el Informe de Resultados que realice la Contaduría sobre la revisión de las Cuentas del Gobierno Federal, en la forma que determine el Contador Mayor de Hacienda;
- VII. Proponer al Contador Mayor los programas de las auditorías que se practicarán a dependencias y entidades públicas;

- VIII. Designar al personal que deba intervenir en las auditorías, visitas e inspecciones y, en su caso, comunicar a las dependencias o entidades auditadas su sustitución, aumento o reducción, y
- IX. Las demás que le confieran las disposiciones vigentes o el Contador Mayor.

Para el despacho de sus atribuciones tiene a su cargo la coordinación de las llamadas áreas sustantivas de la institución, que son las que se encargan de auditar, vigilar y evaluar directamente la gestión gubernamental.

▪ Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central

Es el órgano encargado de la realización de auditorías con relación a los ingresos del sector central, provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y créditos, con el objetivo de verificar que éstos efectivamente se hayan recaudado e ingresado con oportunidad a la Tesorería de la Federación, y registrado adecuadamente en la contabilidad gubernamental, conforme a principios de eficiencia, efectividad y economía, de acuerdo con la legislación y la normatividad aplicable.

▪ Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central

Practica auditorías al Egreso del Sector Central, para verificar que el gasto se haya ejercido conforme a la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal; que sus montos se hayan ajustado a los establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación; que las operaciones y sistemas de orden financiero se hayan realizado conforme a los principios ya citados de eficiencia, eficacia y economía, y que la información correspondiente se haya presentado correctamente en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

▪ Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal

Es similar a las dos anteriores, sólo cambia su ámbito de actuación; pues esta dirección es responsable de verificar que las operaciones y sistemas de orden financiero de las entidades paraestatales del gobierno federal se hayan efectuado en los mismos términos que los exigidos en los demás casos, y que sus resultados de ingresos y egresos se hayan presentado correctamente en la Cuenta Pública.

▪ Dirección General de Auditoría de Obra Pública.

Le corresponde efectuar auditorías y revisar que las obras públicas autorizadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal se hayan contratado y ejecutado de acuerdo, en lo principal, a las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obra Pública, como las demás aplicables.

▪ Dirección General de Evaluación de Programas

Se encarga de la Evaluación del cumplimiento de los Programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales que actualmente denan del Plan Nacional de Desarrollo, los cuales están a cargo de las dependencias y entidades, expresados en Programas Operativos Anuales. En particular se tendría que verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de cumplimiento anual autorizados en el Presupuesto de Egresos, considerando, en relación a ellos, los recursos empleados en su consecución.⁴

⁴ Esta pudiera ser realmente una evaluación de desempeño institucional, considerada por la función contralora moderna, aunque como tal no la agota en su significado, no obstante, nunca aparece información pública de los resultados a que llega este tipo de auditorías.

Con base en dicho examen y en el análisis de los resultados, por ejemplo sectoriales que se presentan en la Cuenta Pública, y con el objeto de llevar a cabo evaluaciones específicas, se selecciona un grupo de programas, atendiendo a su carácter estratégico o prioritario y, desde luego, a la importancia de los recursos asignados para su ejecución. La revisión consiste en evaluar la congruencia que guarda cada programa con los demás instrumentos de planificación; su suficiencia para resolver los problemas específicos a cuya solución está destinado, la eficacia con que se ejecutó, es decir, el grado en que se alcanzaron sus metas; y la eficiencia con que se aplicaron los recursos correspondientes, o sea el costo con que se realizaron sus acciones.

3.4 Funciones

La Contaduría Mayor de Hacienda tiene las siguientes funciones según lo establecido en su Ley Orgánica.

*Art. 3º. 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 Art. 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública:
 - a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y, cumplieron con las disposiciones respectivas de las leyes Generales de Deuda Pública; Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;
 - b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados (Recuérdese que estas denominaciones han sido modificadas);
 - c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y
 - d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la Ley;
- II. Elaborar y rendir:
 - a) A la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, ahora denominada Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal. Este informe contendrá, enunciativamente, comentarios generales sobre:
 1. Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;
 2. Los resultados de la gestión financiera;
 3. La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los Presupuestos de Egresos de la Federación;
 4. El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;

dispone el artículo 5º. de su Reglamento Interno respecto a algunas funciones del Contador Mayor

- "II. Someter a la consideración de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Hacienda;"
- "III. Proponer el presupuesto mensual de la Contaduría Mayor de Hacienda a la Comisión de Vigilancia para su aprobación;"
- "IV. Informar a la Comisión de Vigilancia sobre la aplicación del presupuesto anual dentro de los treinta días siguientes al término del ejercicio,
- "X. Proponer a la Comisión de Vigilancia, en los términos de la Ley, el nombramiento y la remoción de personal de la Contaduría Mayor de Hacienda;"

Por tal razón, en referencia al fenómeno implicado la Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano técnico auxiliar del Congreso en la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal; depende de la Cámara de Diputados, la que inspecciona su funcionamiento a través de la Comisión de Vigilancia por lo que no es un órgano autónomo en su totalidad; sólo en sus tareas de fiscalización posee una autonomía técnica. Situación que se presta a que dicho órgano esté sujeto a presiones de los propios diputados, de sus partidos; como lo señala el propio auditor mayor de la institución:

"Muchos de ellos quisieran ver resultados contundentes, inmediatos, que alguien se pudiera ir a la cárcel muy rápido. ¡Quieren sangre!" Aunque aclara que también *"hay algunos que quisieran que la labor de fiscalización siguiera siendo muy laxa"* ⁵

Durante los últimos cinco años se han venido dando una serie importante de propuestas tanto del ejecutivo como de los principales partidos de oposición para modificar estas deficiencias que presenta el órgano fiscalizador, mismas que han culminado con la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; de la cual se derivaría el nuevo órgano encargado de llevar a cabo el control de la administración pública federal. Previamente hubo reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según Decreto del 14 de julio de 1999, promulgado por el Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación, reformas necesarias para que el Congreso expidiera la anterior ley.

Los artículos en referencia quedaron como sigue ⁶

⁴Art. 73.- El Congreso tiene facultad:
I a XXIII.

XXIV Para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales:
XXV a XXX.

⁵ El financiero, Rogelio Cárdenas, Director General. Lunes 6 de marzo de 2000 pág. 74

⁶ Diario Oficial de la Federación, viernes 30 de julio de 1999. pág. 22 sección 1.

5. El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones similares, y
- 6 El análisis de las desviaciones presupuestales;

b) A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, el cuál remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente. Este informe contendrá, además, el señalamiento de las irregularidades que haya advertido en la realización de las actividades mencionadas en este artículo;

- III. Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal, a los Estados, al DF, 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;
- IV. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, 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;
- 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 han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones;
- 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 se estimen pertinentes;
- VII. Establecer coordinación en los términos de esta Ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto (ahora debe ser con la Secretaría de Hacienda), a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales, y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos;
- VIII. Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal;
- IX. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades,
- X. Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta Ley, su Reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados*.

El resumen de las funciones encomendadas a la Contaduría Mayor de Hacienda nos lleva a la conclusión de que ellas son eminentemente técnicas, y en tal carácter debieran ser políticamente neutras. Sin embargo, por razones de su origen histórico que la hace depender de la Cámara de Diputados, finalmente se imponen las posibilidades que ofrece a los señores diputados y a los partidos a los que obedecen para ser usada como aríete en la lucha por el poder público, lucha que constituye a la política propiamente dicha.

Para confirmar la existencia de eventuales presiones de alcance político, cabe retomar aquí el papel que juegan algunas de las disposiciones legales que marcan una efectiva dependencia que eventualmente podría nulificar la autonomía técnica y la neutralidad política que tal autonomía supone. En efecto, considérese las siguientes que

Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. ...

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III. Derogada

IV. Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

V a VIII

Art. 78...

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

SECCION V

De la Fiscalización Superior de la Federación

Art. 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley

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

- I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

- II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes 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 auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

- III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y alas formalidades establecidas para los cateos, y

- IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI

del artículo 95 de la Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.”

Con estas reformas constitucionales se pretende hacer más oportuna la revisión de las cuentas gubernamentales, que en la actualidad toma un lapso de más de 21 meses entre la conclusión del ejercicio fiscal y la entrega del Informe de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública. Asimismo se pretende dotar de autonomía técnica y de gestión a dicho órgano de fiscalización.⁷

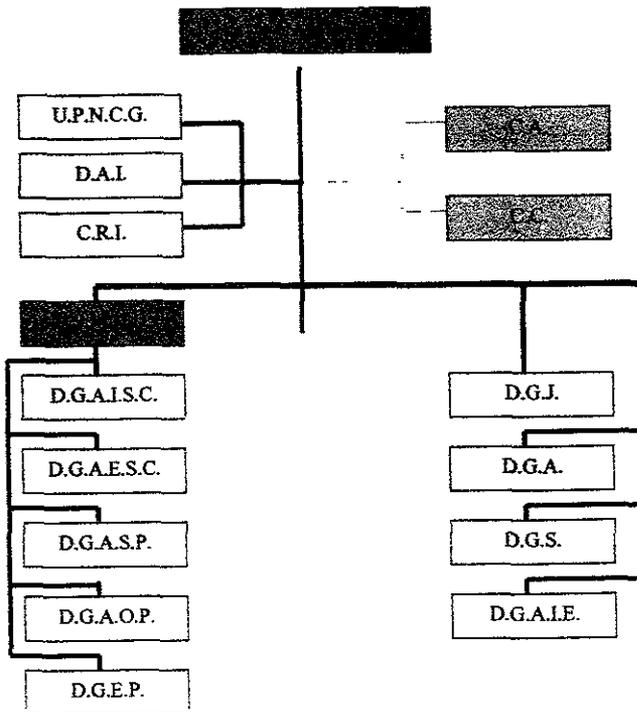
Sin embargo, como puede observarse en el artículo 79 transcrito líneas atrás, es difícil que esta autonomía se materialice en la Auditoría Superior de Fiscalización, como se le pretende denominar, debido a que aun en las reformas hechas a la Constitución se observa su estatus de órgano dependiente del Cámara de Diputados; por lo que no cesarán las presiones, de los diputados y partidos políticos de los cuales ellos forman parte, sobre las actividades de este nuevo organismo fiscalizador.

Pero, hay que reconocer que se han logrado avances pues se han ampliado algunas de sus competencias. Como por ejemplo:

- En la nueva ley se prevé que la tarea de fiscalización sea más oportuna, por tal motivo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público rendirá un informe preliminar denominado Avance de Gestión Financiera a más tardar el 31 de agosto en que se ejerza el presupuesto respectivo.
- La reforma también dotó a la nueva entidad de fiscalización superior de facultades para fincar directamente responsabilidades por los daños y perjuicios que se causen a la hacienda pública federal, lo que quiere decir que podrá determinar el monto de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deberán pagar al fisco los responsables.

⁷ Gaceta Parlamentaria, “Ley de Fiscalización Superior de la Federación”, Año III, Número 412, miércoles 15 de diciembre de 1999, págs. 6-31.

ORGANIGRAMA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA



CAPITULO IV

LA CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL

CAPITULO IV LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL

4.1 Concepto

Cuando hablamos de la Cuenta Pública nos estamos refiriendo al informe que año con año rinde el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados para mostrar los resultados de su gestión financiera y los alcances logrados en el desarrollo económico y social del país

El artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda menciona que la Cuenta Pública del Gobierno Federal está constituida por los Estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de 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.

Además, forman parte de la Cuenta Pública los estados presupuestales y financieros, comprendiendo el de origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control presupuestal, de acuerdo con las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública.

En otras palabras, la Cuenta Pública indica los recursos monetarios que ingresaron en el Gobierno, lo que éste gastó y cómo lo gastó durante un período anual, lo que permite evaluar y analizar la marcha del país y el desempeño del Gobierno.

La Cuenta Pública cierra el círculo de operaciones que se inicia con la autorización, por el Poder Legislativo, de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos (obtención de recursos y aplicación de los mismos) en el ejercicio fiscal correspondiente. Es decir, es la etapa final del proceso administrativo público; de la administración pública federal.

Una definición más técnica de la Cuenta Pública es la que señala que ésta es el documento, elaborado por la Secretaría de Hacienda (Subsecretaría de Egresos), en la cual se consolidan los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable, que emana de los registros contables de las dependencias y entidades de la administración pública federal, para someterla a consideración del Presidente de la República, quien a su vez, debe presentarla a la Cámara de Diputados.

Tanto el Informe Presidencial como la Cuenta Pública Federal son documentos informativos básicos para el pueblo. Uno contiene la información sobre el Estado general que guarda la administración pública del país en sus relaciones interiores y exteriores; la Cuenta Pública en cambio, se refiere a los recursos que ingresaron al erario federal conforme la Ley de Ingresos y los gastos autorizados por el Presupuesto de Egresos de la

Federación. Éstos son informes indispensables para analizar y evaluar la marcha del país y el desempeño del Gobierno.

De esta forma se hace posible que la Cámara de Diputados pueda ejercer la función contralora que, a posteriori, debe ejercer sobre el gasto público federal de cada periodo presupuestario anual. Además, algunas finalidades más específicas son:

- "Las entidades públicas sujetas a control presupuestal, tanto en lo particular como en su conjunto, encuentran en la Cuenta Pública un elemento muy valioso para conocer los logros alcanzados por el Sector Gubernamental y de esta forma tener elementos de juicio para evaluarlos y normar la orientación de sus planteamientos futuros, independientemente de que, en su caso, podrán prever la superación de aquellos obstáculos que hayan podido impedir la plena satisfacción de las metas que fueron trazadas.
- El Poder legislativo, representado por la Cámara de Diputados en cuanto a la fiscalización del accionar del Ejecutivo en materia administrativa, vería multiplicados sus esfuerzos si no contará con la información proporcionada por la Cuenta Pública.
- Para los sectores privado y social, así como para los ciudadanos en general, este documento informativo viene a ser un útil mecanismo para conocer, según el grado de interés particular, cuál ha sido el proceder financiero de la Administración Pública y, por tanto, hasta dónde han sido obtenidos los beneficios colectivos de la adecuada aplicación del gasto público."¹

En suma, la Cuenta Pública es un mecanismo de evaluación muy importante, no sólo para las dependencias y entidades de la administración pública federal, sino también lo es para los diferentes sectores de la sociedad interesados en conocer acerca de la actuación financiera del gobierno federal; ya que la Cuenta Pública muestra la gestión financiera federal que permite al Estado y a los particulares contar con elementos que le permiten, en algún grado y proporción común al usado por diversos países, evaluar comparativamente los avances que en eficiencia y eficacia se hayan producido en materia de ingresos y egresos. La utilidad que en este sentido puede tener la Cuenta Pública, sirve también para fijar con mayor fundamento analítico, acierto y experiencia, políticas futuras en aspectos monetarios, crediticios y fiscales Asimismo, para establecer prioridades al determinar los objetivos nacionales que busquen impulsar el desarrollo del país.

4.2. Proceso de elaboración y aprobación

Compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la elaboración de la Cuenta Pública, según lo disponen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal:

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

I al XVII

XVIII. Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal".

¹ Secretaria de Programación y Presupuesto, op. cit., pág. 11.

Asimismo, el artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público menciona al respecto:

“Art. 43. Los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación serán consolidados por la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, la que será la responsable de formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la consideración del Presidente de la República para su presentación en los términos del párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74 constitucional.”

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme su propia estructura orgánica, encarga esta tarea a la Subsecretaría de Egresos, para lo cual esta cuenta con la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de Cuenta Pública, confiere a esta Unidad las tareas siguientes:

- I. Definir y coordinar los procesos de formulación, integración y presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal;
- II. Establecer el sistema de contabilidad gubernamental que deben aplicar las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como vigilar el adecuado funcionamiento del mismo;

Además consigna:

- III. Emitir, previa opinión de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, normas de carácter general y específicas, así como los lineamientos y metodologías en materia de contabilidad gubernamental, y vigilar su cumplimiento y actualización permanente;
- IV. Autorizar, previo análisis, los libros principales de contabilidad de las entidades no sujetas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta; así como emitir los catálogos de cuentas para las dependencias comprendidas en las fracciones I a V del artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y autorizar los de las entidades señaladas en las fracciones VI a VIII de la misma ley;
- V. Emitir los lineamientos para el manejo y conservación del archivo contable gubernamental, que deben aplicar las dependencias y entidades de la administración pública federal, verificar su cumplimiento, y autorizar la baja de documentación contable en los términos de la normatividad vigente;
- VI. Atender los requerimientos de información del Poder Legislativo y de otras áreas externas, relativos a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; así como informar sobre el seguimiento de las recomendaciones de la Cámara de Diputados y de su órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda;
- VII. Emitir los lineamientos, metodologías y catálogos de formatos e instructivos para formular e integrar el Registro Único de Transferencias;
- VIII. Planear y coordinar el programa de modernización de los sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública en los estados de la República, para efectos de homologar a éstos con los del gobierno federal;
- IX. Obtener y analizar esquemas, metodologías y procedimientos que en materia de contabilidad gubernamental aplican otros países, o los que desarrollan instituciones de reconocida autoridad, a efecto de evaluar la conveniencia y

factibilidad de adoptar aquéllos que contribuyan a la modernización de nuestro sistema;

- X. Formular y difundir los lineamientos, índices temáticos y los formatos e instructivos para captar información estadística, y la relativa a los resultados alcanzados en la gestión de los diversos sectores de la administración pública federal, con objeto de integrar el anexo del informe de gobierno;
- XI. Establecer y difundir los criterios y guiones temáticos para obtener la información de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que permita evaluar los avances y resultados en la aplicación de las estrategias y políticas del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, con el propósito de integrar el informe anual de ejecución del Plan;
- XIII. Resolver los asuntos que las disposiciones legales aplicables a las materias de contabilidad gubernamental, cuenta pública federal y evaluación de la gestión pública atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario y no estén expresamente asignadas a otras unidades administrativas de la misma.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realiza la tarea de integrar toda la información proveniente de las entidades y dependencias de la administración pública federal; estableciéndose fechas para ello. Para tales efectos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal dispone que:

El Poder Legislativo; el Poder Judicial, la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de República; o sea la administración pública centralizada, deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la siguiente información:

Anualmente, a más tardar el quince de marzo:

- a) Balance general o estado de situación financiera
- b) Estado de resultados
- c) Estado de rectificaciones a resultados de ejercicios anteriores
- d) Estado de ejercicio del presupuesto
- e) Estado de rectificaciones al presupuesto de años anteriores
- f) Estado de costo de programas
- g) Estado de la cuenta fondo presupuestario disponible en tesorería y,
- h) Estado del pasivo circulante del gobierno federal

Por su parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de la información antes señalada tiene que entregar información por los siguientes conceptos:

- i) Estado analítico de ingresos;
- j) Estado analítico de devoluciones de años anteriores;
- k) Estado de regionalización de los ingresos del gobierno federal;
- l) Estado de la deuda pública del gobierno federal;
- m) Estado de movimientos relativos al pasivo del gobierno federal;
- n) Estado de financiamiento del gobierno federal
- o) Análisis de los financiamientos internos y externos;
- p) Análisis de los financiamientos renovados, deudas asumidas y ajustes a la deuda, y
- q) Análisis de los financiamientos transferidos a organismos descentralizados y otras entidades;

Además, el artículo 123 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, estipula que debe proporcionarse la información que se detalla:

- I. Información para integrar el apartado de resultados generales, y
- II. Información para integrar los estados programáticos; y
- III. Otra información complementaria que solicite la Secretaría de Hacienda. (art. 123)

Por otro lado, con base en las mismas disposiciones legales, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la siguiente información:

Anualmente, a más tardar el treinta y uno de marzo:

- a) Balance general o estado de situación financiera;
- b) Balance General o estado de situación financiera comparativo;
- c) Estado de cambio en la situación financiera;
- d) Estado de resultados comparativo;
- e) Estado de detalle del presupuesto de egresos;
- f) Estado analítico de ingresos;
- g) Estado del pasivo titulado;
- h) Estado del patrimonio de organismos descentralizados, y
- i) Estado de costos de producción;

Además, se exige la información que se detalla:

- I. Información para integrar el apartado de resultados generales;
- II. Información para integrar los estados programáticos, y
- III. Otra información complementaria que solicite la Secretaría de Hacienda. (art. 124).

Toda esta información, para poder ser procesada de modo que admita su consolidación, se capta de manera uniforme, mediante formatos diseñados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, tanto a las Dependencias del Sector Central, como a las entidades del Sector Paraestatal se les requiere referencias del avance de metas, programas y demás información que crea necesaria la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para integrar la Cuenta Pública.

Posteriormente, en los meses de abril y mayo, la Unidad de Contabilidad e Informes sobre la Gestión realiza la integración y consolidación de la información recibida de las dependencias y entidades, e integra la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que es remitida al Presidente de la República. Para que éste la haga llegar a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los 10 primeros días de junio.

Una vez que la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión ha recibido la Cuenta Pública la turna a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, la que es responsable de su revisión y evaluación, para dar paso a la formulación del decreto por el cual se revisa dicha cuenta.

La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública tiene de plazo para efectuar su trabajo de revisión y elaboración del decreto, desde la fecha de recepción de

la Cuenta Pública, 10 de junio, hasta los primeros días del mes de noviembre del año de recepción.

4.3. Estructura

La estructura de la Cuenta Pública se ha visto modificada a medida que se han ido mejorando las técnicas contables, que han permitido su simplificación.

Anteriormente la Cuenta Pública estaba conformada generalmente por grandes volúmenes de información, su presentación se constaba de diversos tomos que hacían muy difícil su revisión y análisis. Sin embargo, desde 1995 se ha ido simplificando al mismo tiempo que se ha mejorado su presentación. Actualmente la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se concentra en solo un tomo impreso, mismo que incluye un apéndice estadístico con información complementaria de índole financiera y presupuestal.

Cabe agregar que el detalle de la información para la evaluación y fiscalización de la gestión de cada dependencia y entidad, continúa formando parte de un Banco de Información, cuya consulta puede efectuarse fácilmente a través de computadoras personales.

PRESENTACIÓN

ANALISIS DE RESULTADOS GENERALES

PANORAMA ECONOMICO Y RESULTADO DE FINANZAS PUBLICAS

POLITICA DE INGRESOS

GOBIERNO FEDERAL

Evolución de la Recaudación

Coordinación Fiscal

POLITICA DE GASTO

GASTO PROGRAMABLE DEL GOBIERNO FEDERAL

GASTO PROGRAMABLE DE ORGANISMOS Y EMPRESAS

AVANCES EN LA DESCENTRALIZACION DEL GASTO PUBLICO FEDERAL

ORIENTACION SECTORIAL DEL GASTO

DESARROLLO AGROPECUARIO

Fomento Agrícola

Fomento Pecuario

Capitalización del Campo

MEDIO AMBIENTE Y PESCA

Medio Ambiente

Forestal y Conservación de Suelos

Pesca y Acuicultura

DESARROLLO SOCIAL

Educación

Salud

Segundad Social

Laboral

Abasto y Asistencia Social

DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

Superación de la Pobreza

Fondo para el Desarrollo Social Municipal -FDSM-

Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo -FDRE-

Desarrollo Urbano

Vivienda

Agua Potable

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Transporte carretero

Transporte ferroviario

Transporte marítimo-portuario

Transporte aéreo

Comunicaciones

ENERGETICO

Petróleo

Electricidad

GOBIERNO, FUERZAS ARMADAS Y PROCURACION DE JUSTICIA

Gobernación

Relaciones Exteriores

Procuraduría General de la República

Reforma Agraria

Defensa Nacional

Marina

GESTION GUBERNAMENTAL Y SERVICIOS

Hacienda y Crédito Público

Contraloría y Desarrollo Administrativo

Comercio y Fomento Industrial

Turismo

POLITICA DE DEUDA

Deuda Externa

Deuda Interna

SALDO DE LA DEUDA DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO

Gobierno Federal

Organismos y Empresas

Fuentes de Financiamiento

ENDEUDAMIENTO NETO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO

Gobierno Federal

Organismos y Empresas

COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO

Gobierno Federal

Organismos y Empresas

ESTADOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS BASICOS

ESTADOS FINANCIEROS CONSOLIDADOS

Situación Financiera Comparativo del Sector Público Presupuestario

Modificaciones en la Hacienda Pública Federal del Sector Público Presupuestario

Situación Financiera Comparativo de Organismos y Empresas de Control

Presupuestal Directo

Resultados Comparativo de Organismos y Empresas de Control Presupuestal Directo

Notas a los Estados Financieros Consolidados

ESTADOS PRESUPUESTARIOS Y ECONOMICOS CONSOLIDADOS

INGRESOS Presupuestarios del Sector Público
 Egresos Presupuestarios del Sector Público
 Clasificación Económica en Cuenta Doble del Sector Público
 Clasificación Económica en Cuenta Doble del Gobierno Federal
 Ejercicio del Presupuesto por Capítulos del Gobierno Federal
 Clasificación Económica en Cuenta Doble de Organismos y Empresas de Control
 Presupuestal Directo
 Ejercicio del Presupuesto por Capítulos de Organismos y Empresas de Control
 Presupuestal Directo

APENDICE ESTADISTICO

RESULTADOS PRESUPUESTARIOS

Balance Presupuestario del Sector Público
 Balance Presupuestario del Gobierno Federal
 Balance Presupuestario de Organismos y Empresas
 Balance Presupuestario de Organismos y Empresas en Clasificación Económica
 Administrativa. Ejercido 1996
 Balance Presupuestario de Organismos y Empresas en Clasificación Económica
 Administrativa. Original 1997
 Balance Presupuestario de Organismos y Empresas en Clasificación Económica
 Administrativa. Ejercido 1997

INGRESOS PRESUPUESTARIOS

Sector Público Presupuestario
 Ingresos del Sector Público Presupuestario en Clasificación Económica
 Ingresos Petroleros del Sector Público Presupuestario
 Gobierno Federal
 Ingresos Petroleros del Gobierno Federal
 Ingresos Tributarios
 Ingresos no Tributarios
 Impuesto sobre la Renta y al Valor Agregado de las personas morales por Entidad
 Federativas
 Impuesto al Valor Agregado
 Organismos y Empresas de Control Presupuestal Directo
 Ingresos Totales de Organismos y Empresas en Clasificación Económica
 Administrativa. Ejercido 1996
 Ingresos Totales de Organismos y Empresas en Clasificación Económica
 Administrativa. Original 1997
 Ingresos Totales de Organismos y Empresas en Clasificación Económica
 Administrativa. Ejercido 1997

GASTOS PRESUPUESTARIOS

Sector Público Presupuestario
 Gasto Programable en Clasificación Económica Sectorial
 Inversión Pública Presupuestaria
 Inversión Pública Presupuestana en Clasificación Sectorial
 Inversión Pública Presupuestaria en Clasificación Administrativa
 Gasto No Programable del Sector Público Presupuestario
 Gobierno Federal
 Gasto Programable del Gobierno Federal en Clasificación Económica-
 Administrativa. Ejercido 1996.
 Gasto Programable del Gobierno Federal en Clasificación Económica-
 Administrativa. Original 1997.

Gasto Programable del Gobierno Federal en Clasificación Económica-Administrativa. Ejercido 1997.

Inversión física Directa del Gobierno Federal en Clasificación Administrativa

Ayudas, Subsidios y Transferencias en Clasificación Económica

Ayudas, Subsidios y Transferencias

Ayudas

Subsidios

Transferencias

Subsidios y transferencias a Entidades de Control Presupuestal Directo

Subsidios y transferencias a las principales Entidades de Control Presupuestal Indirecto.

Ayudas, Subsidios y Transferencias del Gobierno Federal en Clasificación Económica-Administrativa. Ejercido 1996.

Ayudas, Subsidios y Transferencias del Gobierno Federal en Clasificación Económica-Administrativa. Original 1997

Ayudas, Subsidios y Transferencias del Gobierno Federal en Clasificación Económica-Administrativa. Ejercido 1997

Ayudas, Subsidios y Transferencias en Clasificación Sectorial

Gasto No Programable del Gobierno Federal

Organismos y Empresas de Control Presupuestal Directo

Gasto Programable de Organismos y Empresas en Clasificación Económica-Administrativa. Ejercido 1996.

Gasto Programable de Organismos y Empresas en Clasificación Económica-Administrativa. Original 1997

Gasto Programable de Organismos y Empresas en Clasificación Económica-Administrativa. Ejercido 1997.

DEUDA PUBLICA

Sector Público Presupuestario

Perfil de Vencimientos de Capital del Sector Público Presupuestario

Perfil de Vencimientos de Capital de la Deuda Externa Reestructurada del Sector Público Presupuestario.

Perfil de Vencimientos de Intereses de la Deuda del Sector Público Presupuestario.

Términos de Contratación de Créditos del Sector Público Presupuestario

Deuda Total del Sector Público Presupuestario de Corto y Largo Plazo

INFORMACION SECTORIAL

Gasto Sectorial en Clasificación Económica

Sector Desarrollo Agropecuario

Sector Medio Ambiente y Pesca

Sector Desarrollo Social

Subsector Educación

Subsector Salud

Subsector Seguridad Social

Subsector Laboral

Subsector Abasto y Asistencia Social

Subsector Desarrollo Regional y Urbano

Sector Comunicaciones y Transportes

Sector Energético

Sector Gobierno, Fuerzas Armadas y Procuración de Justicia

Sector Gestión Gubernamental y Servicios
Sectorización del Gasto de las Dependencias y Ramos del Gobierno Federal
Gobernación
Hacienda y Crédito Público
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
Comunicaciones y Transportes
Comercio y Fomento Industrial
Educación Pública
Salud
Trabajo y Previsión Social
Reforma Agraria
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Energía
Aportaciones a Seguridad Social
Desarrollo Social
Turismo
Provisiones Salariales y Económicas
Aportaciones para Educación Básica en los Estados y para los servicios en el DF.
Superación de la Pobreza
Otras Dependencias

Sectorización Económica del Gasto de Organismos y Empresas
DIFERENTES CIFRAS DE GASTO

Poder Legislativo
Presidencia de la República
Poder Judicial
Gobernación
Relaciones Exteriores
Hacienda y Crédito Público
Defensa Nacional
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
Comunicaciones y Transportes
Comercio y Fomento Industrial
Educación Pública
Salud
Marina
Trabajo y Previsión Social
Reforma Agraria
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Procuraduría General de la República
Energía
Aportaciones a Seguridad Social
Desarrollo Social
Turismo
Organos electorales
Provisiones Salariales y Económicas
Aportaciones para Educación Básica en los Estados y para los Servicios en el DF
Superación de la Pobreza
Contraloría y Desarrollo Administrativo
Tribunales Agrarios
Tribunal Fiscal de la Federación

A continuación explicaremos, en términos generales, de que trata cada uno de los principales apartados.

Análisis de Resultados Generales

Después de la Presentación, que es una especie de introducción, se evalúa el Panorama Económico y Resultados de Finanzas Públicas. Muestra un balance de los resultados de finanzas públicas, las medidas adoptadas en el año en materia de política económica y particularmente de finanzas públicas. El primero se describe, desde el punto de vista interno y externo de la economía mexicana y su relación con los distintos parámetros mundiales y, en el segundo, se evalúan los cambios de los superávit y déficit comerciales, presupuestales y económicos de los últimos años.

Política de Ingresos

Muestra las políticas de recaudación de ingresos (ordinarios) del sector público y su clasificación: petroleros y no petroleros.

Política de Gasto

Atiende a la clasificación económica del gasto programable, el cual tiene una evolución dentro del ejercicio presupuestario, desde que se decreta en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Este apartado muestra como es que se aplicaron los recursos.

Orientación Sectorial del Gasto

Especifica como se distribuyó el gasto en cada uno de los sectores que conforman la administración pública federal. Cabe tener presente que el gasto programable sectorial excluye las erogaciones de los Poderes Legislativo y Judicial, órganos electorales y los Tribunales Agrario y Fiscal de la Federación.

Política de Deuda

Evalúa la política de endeudamiento público durante el período; el estado que guarda y condiciones de contratación. La Política de Deuda del Sector Público Federal, se clasifica por su origen, ya sea interno o externo tanto de dependencias como de entidades.

Estados Financieros y Presupuestarios Básicos

Comprende los Estados Financieros Consolidados y los Estados presupuestarios y Económicos Consolidados. Tiene como finalidad presentar la situación financiera al 31 de diciembre del año fiscal, en comparación con los resultados del ejercicio anterior, a efecto de valorar las operaciones derivadas del quehacer del sector público presupuestario.

Muestra, en primer término, lo concerniente al sector central que comprende las dependencias y ramos de apoyo del Gobierno Federal; y, en segundo lugar, al Sector Paraestatal que incluye a los organismos y empresas de control presupuestal directo. Los Estados Presupuestarios y económicos consolidados presentan los ingresos y egresos consolidados del Gobierno Federal, de los organismos y Empresas de Control presupuestal directo y los correspondientes al Sector Público Federal en su conjunto.

Apéndice Estadístico

Proporciona cifras o datos para cada uno de los rubros antes mencionados. Es decir, muestra los estados financieros, programáticos, económicos y presupuestarios de las operaciones tanto del sector central como del sector paraestatal de la administración pública federal.

4.4 Los Informes Previo y de Resultados

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, la Contaduría Mayor de Hacienda tiene como objetivo primordial la fiscalización de la gestión administrativa registrada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Los productos principales de tal revisión son los informes que emite al respecto. La revisión de la Cuenta Pública se realiza en dos etapas: en primer lugar, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, por conducto de la Comisión de Vigilancia, presenta el **Informe Previo** a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. Este Informe Previo se elabora basándose en las apreciaciones que formula el personal de la Contaduría como resultado del examen preliminar de la información contable, financiera, presupuestaria y económica contenida en la Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno Federal. Este informe contiene comentarios generales en torno a si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental; los resultados de la gestión financiera; la comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes de ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en el Presupuesto de Egresos de la Federación; el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas aprobados; el análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares; y el análisis de las desviaciones presupuestales; tal como lo ordena su Ley Orgánica.

El Informe Previo se elabora en el lapso que comprende desde el 10 de junio hasta su entrega el 10 de noviembre en que es entregada a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados para que ésta realice el dictamen de la Cuenta Pública, que posteriormente se somete a la discusión del pleno de la Cámara de Diputados. Su realización suele comprender los meses de noviembre y diciembre del mismo año en que se presentan las cuentas públicas. Una vez aprobado el dictamen, las conclusiones se formalizan en un decreto que se publica en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de diciembre. Con el debate legislativo y el contenido de su posterior decreto de revisión en su plenaria, se generan los principales elementos que habrán de considerarse en las auditorías y revisiones específicas que realizará la Contaduría Mayor de Hacienda.

El Informe de Resultados, conforme su Ley Orgánica, es el documento que la Contaduría Mayor de Hacienda entrega a la Comisión de Vigilancia y ésta a su vez lo presenta a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de la recepción de la Cuenta Pública del Gobierno Federal. En otras palabras, quince meses después de haberse recibido la Cuenta Pública. Este informe contiene el señalamiento de las deficiencias o irregularidades que haya observado en la realización de sus actividades, tales como: verificar si las operaciones se efectuaron correctamente y si los estados financieros se presentaron oportunamente, en forma veraz y en términos accesibles, de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental; determinar si las entidades cumplieron en la recaudación de los ingresos y en la aplicación de sus presupuestos con las leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación y demás leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia; y revisar si alcanzaron con eficiencia los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, con relación a los

recursos humanos, materiales y financieros aplicados conforme a los Presupuestos de Egresos de la Federación ejercidos.

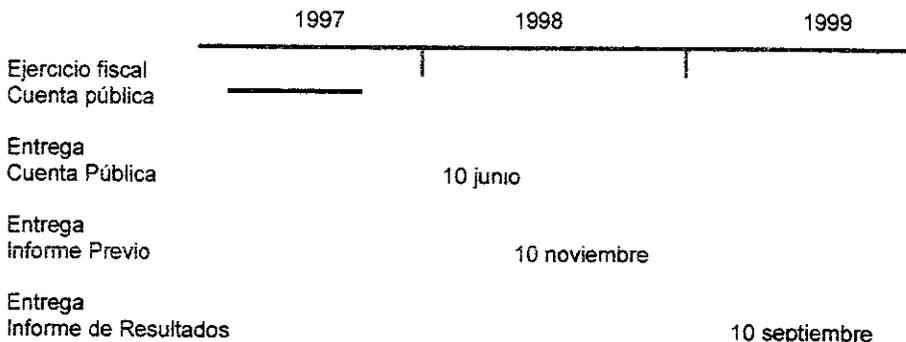
Estas actividades de revisión tan importantes tienen como finalidad el conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas" (artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). El artículo 20 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, establece que la revisión de la Cuenta Pública precisará el ingreso y el gasto públicos, determinará el resultado de la gestión financiera, verificará si el ingreso deriva de la aplicación de las Leyes de Ingresos y de las leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia, comprobará si el gasto público se ajustó al Presupuesto de Egresos de la Federación y si se han cumplido los programas y subprogramas aprobados.

Cabe hacer presente que la inclusión del término *subprogramas* ya no responde a la terminología actual que sigue la programación presupuestaria, pues la Ley de Planeación, en su Capítulo Cuarto, Plan y Programas, en sus artículos 23, 24, 25 y 26 sólo reconoce, respectivamente, los programas sectoriales, los institucionales, los regionales y los especiales.

La revisión aludida en el párrafo anterior al precedente, comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos y, además, se extenderá a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto públicos y verificará la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas.

En caso de que de la revisión se desprendieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiere exactitud o justificación en los gastos realizados o en los ingresos percibidos se determinarán las responsabilidades procedentes y se promoverá su fincamiento ante las autoridades competentes.

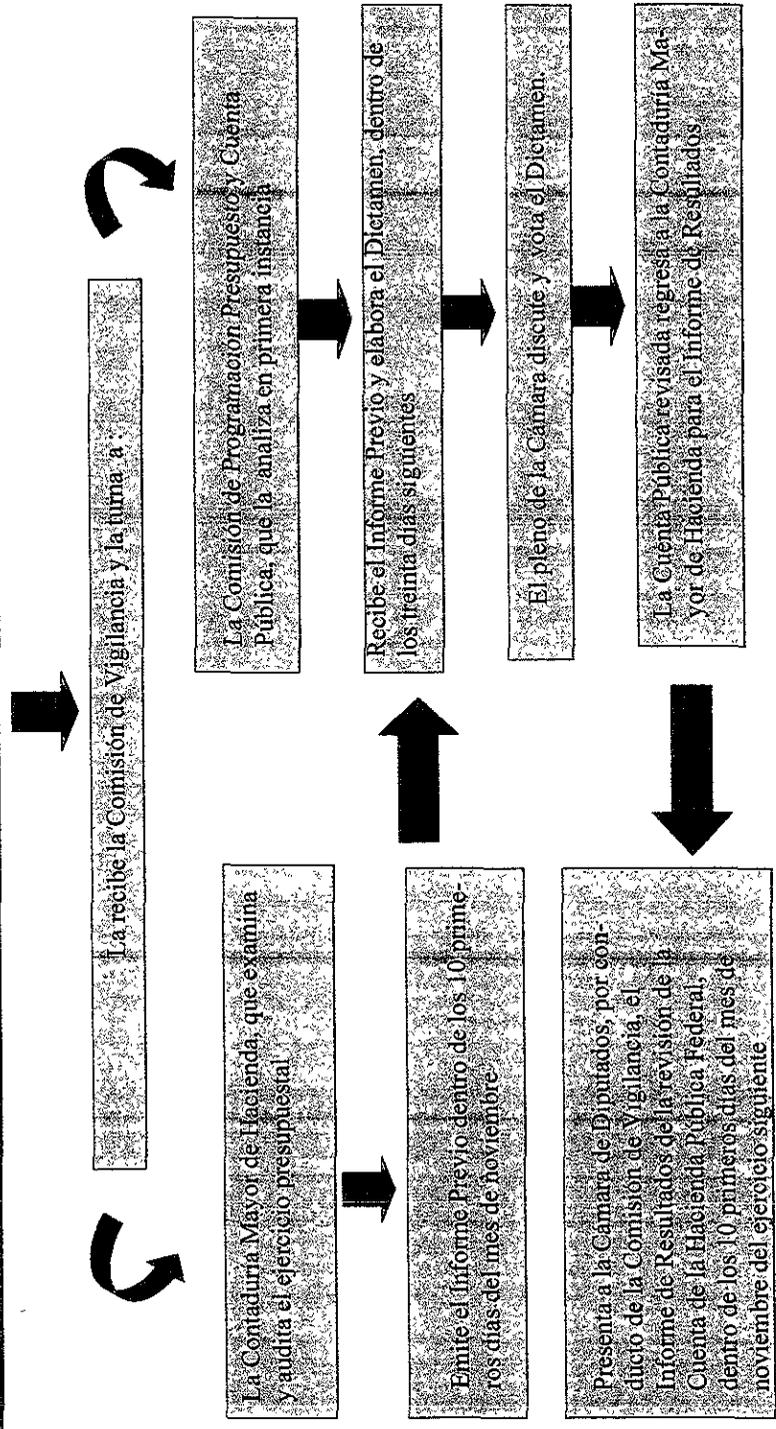
De esta forma, y atendiendo a la elaboración de los dos informes antes mencionados, se pueden sintetizar la actividad fiscalizadora que la Contaduría Mayor de Hacienda lleva a cabo: supongamos que analizamos el ciclo del ejercicio fiscal de 1997, el proceso de revisión gráficamente queda como sigue:



El primer inconveniente de este proceso se deriva del hecho de que, debido a que el Informe Previo presentado a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública tiene como objetivo el de ser un documento de apoyo en la elaboración del Dictamen de la Cuenta Pública, este informe se entregue en una fecha en que el Dictamen prácticamente esté muy avanzado y, por otro lado, el Informe de Resultados se presenta a un año nueve meses después de concluido el ejercicio fiscal. Por lo que sería muy conveniente reducir el tiempo de presentación de tales informes.

CRONOGRAMA PARA LA REVISION DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL

(ARTS. 74 CPEUM; 43 LOAFP; 3°, 10 LOCMH)



CAPITULO V

LA AUDITORÍA

CAPITULO V LA AUDITORIA

5.1 Concepto y objetivo de la Auditoría

En términos generales, la palabra auditoría hace referencia a la acción de verificar el cumplimiento de metas y objetivos previstos durante un periodo determinado

En el ámbito del sector público, "la auditoría gubernamental comprende el examen de las operaciones cualquiera que sea la naturaleza de las dependencias de la administración pública federal, con objeto de determinar si los estados financieros representan la situación financiera, si los objetivos y metas han sido alcanzados, si los recursos han sido administrados eficientemente, y si se han cumplido las disposiciones legales aplicables que están en vigor".¹

El fundamento legal de la auditoría se encuentra en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que menciona que dicha institución está facultada para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones y auditorías y, en general, recabar los elementos de información necesaria para cumplir con sus funciones.

Objetivos

La finalidad de las auditorías que lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda, tienen como objetivos principales, según lo indica el art. 21 del ordenamiento antes mencionado:

- I. Verificar si las operaciones se efectuaron correctamente y si los estados financieros se presentaron en tiempo oportuno, en forma veraz y en términos accesibles, de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;
- II. Determinar si las entidades auditadas cumplieron en la recaudación de los ingresos y en la aplicación de sus presupuestos con las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación y demás leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia;
- III. Revisar si las entidades alcanzaron con eficiencia los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, en relación a los recursos humanos, materiales y financieros aplicados conforme a los Presupuestos de Egresos de la Federación ejercido.²

Los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental referidos en la fracción I del artículo antes citado, se pueden resumir en el siguiente cuadro:

¹ Castro Vázquez, Raúl, "Contraloría Gubernamental", IMCP, 1996 pág. 117.

² Recuérdese que el término subprogramas ya no tiene vigencia.

PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL	
SHCP-SECODAM	
IDENTIFICAN Y DELIMITAN AL ENTE ECONOMICO	
Ente	
Base de registro	
Cuantificación en términos monetarios	
Periodo contable	
BASE DE CUANTIFICACIÓN DE LAS OPERACIONES DEL ENTE Y SU PRESENTACION	
Costo histórico	
Existencia permanente	
Control presupuestal	
INFORMACION	
Revelación suficiente	
Integración de la información	
ABARCAN LAS CLASIFICACIONES ANTERIORES	
Importancia relativa	
Consistencia	
Cumplimiento de disposiciones legales	

Fuente: Castro Vázquez, Raúl, "Contabilidad gubernamental: federal, estatal y municipal", IMCP, 2ª edición, 1997, pág. 16.

Seguindo al autor del cuadro anterior, explicamos cada uno de estos principios.

IDENTIFICAN Y DELIMITAN AL ENTE ECONOMICO

☒ Ente

Referido al ámbito de la administración pública federal, se considera a toda dependencia gubernamental con existencia propia e independiente que ha sido creada por ley o decreto. Este principio se refiere principalmente a la identificación del sujeto que realiza determinadas actividades y de las cuales debe llevar contabilidad.

☒ Base de registro

Este principio se refiere a que los gastos deben ser reconocidos y registrados en el momento en que se devenguen. Por su parte los ingresos deben registrarse cuando se generen.

☒ Cuantificación en términos monetarios

Los derechos, obligaciones y en general las operaciones que realice el ente, deben ser registrados en moneda nacional.

☒ Periodo contable

La vida del ente se dividirá en periodos uniformes para efecto del registro de las operaciones y de información acerca de las mismas. En nuestro país este espacio de tiempo, referido a la administración pública federal, es por norma el que dura el ejercicio fiscal, esto es, un año.

BASE DE CUANTIFICACION DE LAS OPERACIONES DEL ENTE Y SU PRESENTACION
✕ Costo histórico

Los bienes se deben registrar a su costo de adquisición o a su valor estimado, en caso de que sean producto de una donación, expropiación o adjudicación. En otras palabras, se debe registrar el precio original de los bienes o activos.

✕ Existencia permanente

Se considera que el ente tiene vida permanente. Salvo modificación posterior de la ley o decreto que lo creo, en la que se especifique lo contrario.

✕ Control presupuestario

Corresponde al sistema contable el registro presupuestario de los ingresos y egresos comprendidos en el presupuesto del ente, así como la vinculación con el avance físico financiero de los proyectos programados. El objetivo es verificar las acciones emprendidas y valorar el cumplimiento de los objetivos y metas fijadas previamente, con la finalidad de identificar desviaciones y determinar acciones correctivas.

INFORMACION
✕ Revelación suficiente

El ente está obligado a incluir información suficiente, de los estados financieros, presupuestales y patrimoniales, para mostrar amplia y claramente la situación financiera, presupuestal y patrimonial del ente.

✕ Integración de la información

Cuando se integran informes financieros independientes en uno sólo, deben eliminarse las transacciones efectuadas entre las distintas unidades o entes y los estados financieros no deben reflejar superávit o déficit originados entre ellas.

ABARCAN CLASIFICACIONES ANTERIORES
✕ Importancia relativa

Los estados financieros, presupuestales, patrimoniales, deben revelar todas las partidas que son de suficiente importancia para efectuar las evaluaciones o tomar decisiones. De lo contrario, demasiados datos ocasionan que la información pertinente no sea del todo visible y, podría llevar a la persona que hace uso de ellos a tomar decisiones incorrectas. Lo mismo sucede cuando se omite información sobre el ente, por lo que debe haber un equilibrio.

✕ Consistencia y comparabilidad

Las políticas, métodos de cuantificación y procedimientos contables deben ser los apropiados para reflejar la situación del ente, debiendo aplicarse con criterio uniforme a lo largo de un período y de un período a otro. Esto permite al ente conocer la evolución de sus estados financieros, por ejemplo.

✕ Cumplimiento de disposiciones legales

El ente debe observar las disposiciones legales que le sean aplicables en toda transacción, en su registro y en general en cualquier aspecto relacionado con el su sistema contable y presupuestal. En el sector público, las dependencias y entidades

deberán ajustarse a Ley de Ingresos y el Presupuesto de egresos del año respectivo, a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, entre otras.

5.2 Tipos de Auditoría

La auditoría que realiza el gobierno se puede clasificar de acuerdo con el propósito por la cual se realiza. Desafortunadamente, no existen ni un criterio ni una terminología uniformes para llevar a cabo dicha clasificación.

En la realización de sus auditorías, la Contaduría Mayor de Hacienda aplica los dos enfoques que se señalan:

Enfoque de regularidad: Conforme a él se determina el grado en que las operaciones financieras y la información correspondiente se ajustaron a la legislación y normatividad aplicables.

Enfoque Operacional: Este enfoque se propone verificar si las operaciones se efectuaron con la debida economía, eficiencia y eficacia, es decir, se trata de comprobar, respectivamente, si los bienes y servicios necesarios para la operación se adquirieron en las mejores condiciones posibles en cuanto a precio, oportunidad, cantidad y calidad; si los bienes y servicios producidos correspondieron a los recursos empleados en su producción; y si se cumplieron los objetivos y metas de los programas aprobados.³

Ambos enfoques se conjugan en la *auditoría integral*, que es un tipo de revisión en el cual ha comenzado a incursionar la Contaduría Mayor de Hacienda.

Quando se habla de auditoría integral se hace alusión, atendiendo a la información extraída de la propia Contaduría Mayor de Hacienda y de documentos gubernamentales, a un tipo de auditoría que abarca diversos aspectos en el funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Para tener una mayor comprensión del concepto obsérvese la siguiente definición:

"Auditoría integral: revisión global de las actividades financieras, contables y administrativas que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que incluye auditoría financiera, operacional, de resultados de programas y de legalidad."⁴

Siguiendo la clasificación de la propia Contaduría Mayor, las auditorías, que abarcan prácticamente toda la actividad de los organismos públicos, son por su objeto de diversos tipos: financieras, de sistemas, de legalidad, de normatividad de obras públicas, de obras y de evaluación de programas, principalmente.⁵

³ Contaduría Mayor de Hacienda, "Folleto de presentación de la Contaduría Mayor de Hacienda de México", sin fecha, pág. 30.

⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Glosario de términos más usuales en la administración pública federal", 2ª edición, 1998, pág. 44.

⁵ Contaduría Mayor de Hacienda, op. cit. pág. 32.

Las Auditorías financieras

En términos generales, se trata de comprobar mediante revisiones que las operaciones financieras de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que se reflejan en la Cuenta Pública se hayan efectuado y registrado en la contabilidad de conformidad con la normatividad y la legislación aplicables. Entre otros aspectos, se verifica si los ingresos, incluyendo los captados por financiamientos, correspondieron a los estimados y fueron obtenidos, registrados y controlados correctamente; si los egresos se ajustaron a los presupuestados o, en su defecto, los presupuestos se modificaron de acuerdo con lo establecido al respecto; si las erogaciones están debidamente justificadas y comprobadas y los recursos se aplicaron con arreglo a los programas y subprogramas aprobados; si los pagos por concepto de deuda pública se realizaron conforme a lo previsto y en cumplimiento de las disposiciones legales que rigen en la materia; y si las transferencias que recibieron las entidades paraestatales se destinaron a los fines para los cuales fueron otorgadas.

De esta forma, la auditoría financiera es el examen y evaluación de los asientos contables y la expresión de la opinión que merezcan las cuentas y estados financieros.

Ampliando la definición, en el manual del ILACIF se establece:

"Auditoría financiera es el examen objetivo, sistemático y profesional de los estados financieros de una entidad o de sus sistemas financieros y de control interno incluyendo los registros, comprobantes y otras evidencias que sustenten las operaciones financieras, efectuado por auditores profesionales, con la finalidad de verificarlas y evaluar e informar sobre los hallazgos significativos resultantes, presentando conclusiones y recomendaciones para mejoras y su opinión profesional respecto a la presentación razonable de los estados financieros, o en su ausencia, respecto a los sistemas financieros y de control interno".

La auditoría financiera, podríamos concluir finalmente, es la forma tradicional de la auditoría y su práctica en las empresas públicas suele seguir los mismos principios y normas generalmente aceptadas para la contabilidad y auditoría financiera de las empresas privadas.

Auditorías de Sistemas

La finalidad de este tipo de auditoría es la de evaluar el conjunto de los sistemas y procedimientos en uso, o una parte de ellos, con objeto de determinar si su diseño es correcto, si se aplican debidamente y, en suma, si contribuyen suficientemente al control interno del área, dependencia o entidad correspondiente. Los recursos de la informática son útiles tanto para mejorar la eficiencia de los procedimientos de auditoría desarrollados por la entidad fiscalizadora, mediante el uso de técnicas automatizadas de análisis, como para poder efectuar adecuadamente el examen de las entidades fiscalizadas, cuyos sistemas de contabilidad y otros sistemas claves de información se encuentran automatizados cada vez con mayor frecuencia.

En suma, el uso de las herramientas de la tecnología de información es un elemento crucial en los procedimientos y técnicas de la auditoría de Estado. La auditoría de sistemas, para verificar la precisión y confiabilidad de los sistemas de información de las entidades fiscalizadas, así como la seguridad de los datos que ellos manejan, constituye un campo nuevo de enorme importancia para la realización de las tareas de fiscalización.

Como puede observarse, las definiciones anteriores tienen puntos en común sobre el eje central de lo que es la auditoría de sistemas, esto es: los sistemas y procedimientos del uso de la información, para confirmar esto, analicé la siguiente definición que es muy similar a la primera:

*"Auditoría de sistemas: Está dirigida a evaluar los sistemas y procedimientos de uso en una empresa, con el propósito de determinar si su diseño y aplicación son correctos; y comprobar el sistema de procesamiento de información como parte de la evaluación de control interno; así como para identificar aspectos susceptibles de mejorarse o eliminarse."*⁶

Auditorías de legalidad

Su propósito es comprobar si, en general, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal operan de conformidad con la misión que les fue encomendada; si sus órganos jurídicos cuidan de que en el desempeño de sus funciones se observen las disposiciones legales aplicables; y si, como resultado de su propia actuación, dichos órganos han protegido y defendido debidamente desde el punto de vista legal los intereses de la dependencia o entidad a la cual están adscritos.

El examen de la conformidad a las leyes y reglamentos vigentes reviste una importancia particular en la fiscalización de la administración pública. Dada la diversidad de leyes y reglamentos aplicables a una auditoría específica, el auditor debe determinar, a su juicio profesional, qué leyes y reglamentos pueden influenciar significativamente los objetivos de su labor. Cuando las acciones y procedimientos de auditoría indiquen la existencia o la posibilidad de actos ilícitos, el auditor debe recurrir a la asistencia legal adecuada para decidir las acciones y procedimientos a seguir.

Auditorías de normatividad de obras públicas

Se practican en dependencias y entidades que realizan gasto de inversión en obras públicas, con objeto de evaluar el cumplimiento de las disposiciones de la legislación aplicable, principalmente por lo que respecta a la contratación de las obras y de los servicios relacionados con ellas.

Auditorías de obras públicas

Es complementaria de la anterior, aunque esta última tiene más que ver con la realización misma de la obra. Además de revisar la legalidad en la ejecución de las obras; se verifica que éstas se hayan ajustado a las asignaciones presupuestales aprobadas, a los proyectos respectivos y a las normas generales y específicas de construcción de la dependencia o entidad auditada; que se hayan realizado los estudios previos necesarios y cumplido los programas de obra; que se hayan aplicado adecuadamente los sistemas de supervisión y de control de calidad de las obras y que los volúmenes de obra pagados correspondan a los que hayan estimado en la inspección física de las obras.

Auditorías de evaluación de programas

Se analizan, en general, los resultados programáticos más relevantes de cada uno de los sectores sujetos a revisión y de la estrategia de gasto que se aplicó en el ejercicio, a fin de verificar que sean congruentes con el marco de planeación correspondiente, o sea con

⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, op. cit., pág. 44.

el Plan Nacional de Desarrollo, Planes Operativos Anuales, etc. Posteriormente, de acuerdo con los criterios que la Contaduría Mayor de Hacienda ha establecido al respecto, se seleccionan aquellos programas o proyectos del sector que se consideran de mayor importancia para la evaluación, a fin de determinar la eficiencia y eficacia con que fueron ejecutados.

Auditorías especiales

Son aquellas que se realizan a solicitud expresa de la Cámara de Diputados, por conducto de su Comisión de Vigilancia, y pueden incluir uno o más tipos de auditorías o bien revisiones de procesos específicos, como los de desincorporación de entidades paraestatales, respecto de los cuales se verifica que se hayan ejecutado de conformidad con la legislación y normatividad aplicables.

Este tipo de auditoría se refiere básicamente a que no es la Contaduría Mayor de Hacienda la que decide practicarla, puesto que la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda faculta a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados para:

"Ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando lo estime conveniente, para los efectos de esta ley, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública." (Art. 10, fracción III).

La siguiente definición menciona al respecto:

"Auditoría especial: la que se lleva a cabo con una finalidad distinta a la de dictaminar los estados financieros de fin de ejercicio. En una auditoría de este tipo, puede ser necesario comprobar detalladamente las operaciones o bien puede ser suficiente llevar a cabo pruebas selectivas de ciertas partes de la contabilidad. Generalmente este tipo de auditoría implica el examen y comprobación particular de alguna cuenta o cuentas."⁷

Como se ha mencionado anteriormente, la auditoría se clasifica e identifica de muchas formas, por tal motivo agregaremos a nuestra lista otro punto de vista clasificatorio de las mismas. Para Adam Adam y Beceril Lozada la auditoría puede clasificarse:⁸

1) Por su ámbito

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, diagnostica 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 y eficacia en la administración de los recursos, así como la eficacia en el logro de objetivos y metas previstas.

⁷ *Ibidem*, pág. 44.

⁸ Adam Adam, Alfredo y Beceril Lozada, Guillermo, "La fiscalización en México" UNAM, segunda edición, 1988, pág. 65.

Por su parte, el control interno es el conjunto del sistema de controles financieros y de otro tipo —que abarcan la estructura organizativa, los métodos, los procedimientos y la auditoría interna— establecido por la dirección en el marco de sus fines corporativos para ayudar a: realizar las operaciones de la entidad fiscalizada en forma regular y económica, eficiente y eficaz; lograr la observancia de las políticas de gestión; salvaguardar los bienes y recursos; asegurar la exactitud de los registros contables; y producir información financiera gerencial oportuna y fiable.

De otra parte, el control interno no sólo tiene como finalidad evitar las irregularidades y en verdad, ésta es sólo una de sus funciones y objetivos. En su concepción más amplia, el control interno es una herramienta gerencial que estimula la eficiencia, el rendimiento y la productividad en todas las operaciones de la organización.

Externa

Se lleva a cabo por profesionales independientes de la dependencia o entidad. De los tipos de auditoría que realiza, la más común y que los identifica, es la auditoría conocida como "Auditoría de estados financieros".

2) Por su competencia

Privada

Se realiza en las negociaciones, conocidas como empresas o sociedades, mismas que se identifican mayormente como del sector privado.

Gubernamental

Se realiza en entidades y dependencias que integran la Administración Pública Federal, también conocido como sector público.

3) Por su tipo

Financiera

Este tipo de revisión puede ser ejecutada ya sea en forma interna o externa. Se identifica como la revisión de los libros y registros contables de una entidad, así como el estudio y evaluación del control interno y procedimientos contables y administrativos de la misma basados en técnicas específicas (normas y procedimientos de auditoría), con la finalidad de emitir una opinión acerca de si las cifras que se presentan en los estados financieros son razonablemente correctas y verídicas.

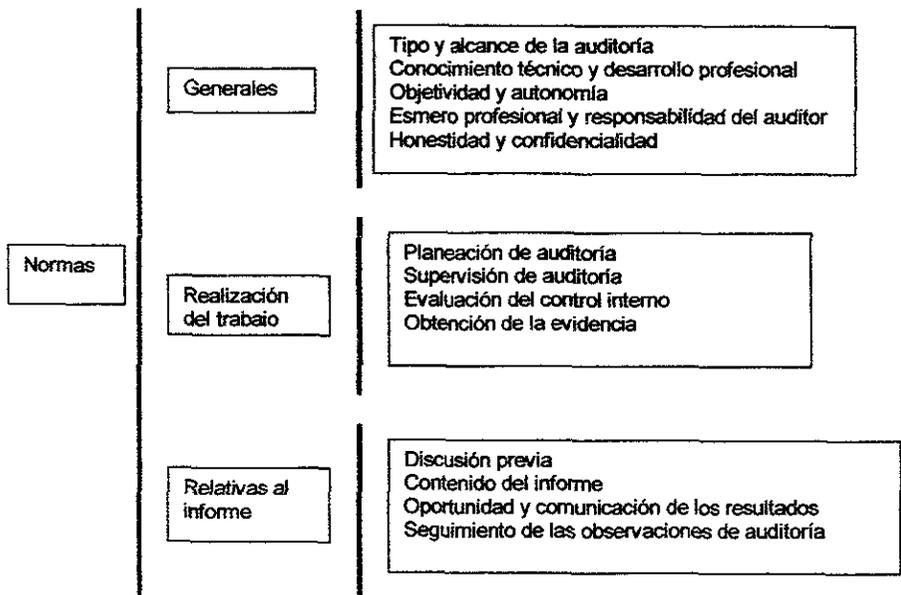
Administrativa

Este tipo de auditoría representa el examen comprensivo y constructivo de la estructura de la organización de una entidad o dependencia o cualquier parte de la misma, en cuanto a sus planes y objetivos, sus métodos y controles, su forma y operación y sus condiciones humanas y físicas, con cuyos resultados se tienen como objetivos la disminución de costos, eficiencia en la operación e incremento de la productividad.

Técnica

Surge de la especialización profesional que requiere el ejercicio de las diversas actividades que realizan las dependencias y entidades. La auditoría técnica surge como un campo más de la auditoría que tiene como objetivo revisar y evaluar las actividades especializadas que son de su competencia.

Son trece las normas que se clasifican dentro de los apartados anteriores como se muestra en el siguiente cuadro:



A continuación describimos de que trata cada una de ellas.

A) Normas generales

Tipo y alcance de la auditoría gubernamental

La auditoría gubernamental comprende la realización de la auditoría financiera, operacional, de resultados de programas y de cumplimiento legal de unidades, programas y actividades de las dependencias de la administración pública federal.

Conocimiento técnico y desarrollo profesional

El personal encargado de realizar la auditoría deberá poseer en conjunto la preparación técnica, experiencia y capacitación necesaria para el desarrollo de sus actividades.

Objetividad y autonomía

El órgano de auditoría de cada auditor en particular mantendrá una actitud objetiva y de absoluta independencia en relación a las operaciones y funcionarios de la dependencia examinada.

Esmero profesional y responsabilidad del auditor

El auditor será responsable de las opiniones e informes que emita como resultado de la ejecución de sus labores, las cuales deberá realizar con el debido cuidado y diligencia profesional.

Honestidad y confidencialidad

Todo auditor deberá desarrollar su trabajo con probidad, se abstendrá de utilizar la información obtenida para beneficio propio y de terceros, y conservará el carácter confidencial de su actividad.

b) Normas de realización

Planeación de la auditoría

Primeramente a la ejecución de la auditoría, se deberá planear cada fase de trabajo a desarrollar, naturaleza, oportunidad y extensión de los procedimientos que se van a emplear, los papeles de trabajo que se van utilizar y el personal que intervendrá en la revisión.

Supervisión de la auditoría

El trabajo de auditoría realizado por el personal de control interno de la dependencia para determinar el tipo, alcance y oportunidad de las pruebas y procedimientos a utilizar.

Obtención de la evidencia

En la ejecución del trabajo, el auditor deberá acumular los hechos, documentos y pruebas suficientes, competentes y pertinentes que demuestren la autenticidad, razonabilidad de las conclusiones a que se llegaron.

C) Normas relativas al informe

Discusión previa

Antes de elaborar el informe definitivo, las conclusiones y recomendaciones deberán ser discutidas por los funcionarios responsables.

Contenido del informe

El informe de auditoría deberá ser claro, objetivo, conciso, preciso y constructivo, respaldado con la suficiente evidencia que permita la elaboración de conclusiones y recomendaciones tendientes a mejorar las actividades de la dependencia.

Oportunidad y comunicación de resultados

Los resultados significativos que se obtengan en el censo de la auditoría deberán presentarse oportunamente durante su ejecución y/o al final de la misma; el informe que se obtenga como resultado del trabajo deberá hacerse del conocimiento de los funcionarios responsables.

Seguimiento de las observaciones de auditoría

Estará sujeto al seguimiento de aquellas recomendaciones aprobadas como resultado del informe de auditoría.

5.3 Resultados de la Auditoría

Derivadas de las irregularidades detectadas en las entidades o dependencias auditadas, la Contaduría Mayor de Hacienda tiene la facultad de realizar diversas acciones según la magnitud del problema; entre ellas tenemos:

a) Pliego de observaciones

A través de este documento se comunica a la dependencia o entidad pública auditada, la irregularidad o conjunto de irregularidades encontradas en sus áreas, situación que tendrá como resultado la solicitud de resarcimiento de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal, por lo que se le requiere proporcione la información y documentación comprobatoria o justificatoria, según sea el caso, otorgándole para ello un plazo de 45 días hábiles, el cual es improrrogable. Esta acción tiene su fundamento en el artículo 32 y 33 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Este tipo de documentos "normalmente se fincan cuando la irregularidad correspondiente obedece a un error u omisión; es decir, cuando en su realización no existe dolo o mala fe".¹⁰ Aunque también el pliego de observaciones puede tener como fundamento no un error u omisión inocente.

La dependencia o entidad a quien va dirigido el pliego de observaciones debe informar y aportar la documentación respectiva para esclarecer las irregularidades detectadas, a través de los titulares de las unidades o áreas en las que se presentaron, independientemente de que hayan participado o no en las mismas. Si tales titulares no participaron en ellas, de ningún modo serán los responsables directos o subsidiarios, pero sí tienen la obligación de aportar toda la información y documentación que se les requiera. Además, se les notifica a aquellas personas que, aunque ya no están desempeñando un puesto público, posiblemente conocieron la irregularidad al estar en funciones. Tienen la posibilidad de aportar a la Contaduría Mayor de Hacienda, la información y documentación de que dispongan, para poder aclarar los hechos y proporcionar mayores elementos para la determinación de las responsabilidades correspondientes.

b) Promoción de fincamiento de responsabilidades

Surgen cuando no se da respuesta al pliego de observaciones dentro de los 45 días hábiles de plazo. Una vez transcurrido dicho plazo y no se aportó la información y documentación comprobatoria, o bien la que se proporcionó no fue suficiente para desahogar la irregularidad, La Contaduría Mayor de Hacienda promoverá ante la Secretaría de la Contraloría Desarrollo Administrativo el fincamiento de las responsabilidades que legalmente correspondan.

Cuando los informes no se rinden o dejan de rendirse dentro del plazo de 45 días hábiles que establece el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, los empleados responsables son sancionados de acuerdo con lo previsto por el artículo 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal independientemente de las sanciones que procedan por la aplicación de otras leyes.

Los artículos 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; como los números 20 y 31 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de

¹⁰Ibidem, pág. 146

Hacienda, entre otros, facultan a la Contaduría Mayor de Hacienda para determinar las responsabilidades (*políticas, administrativas, penales o civiles*), que derivan de las irregularidades que detectó, en la revisión de la Cuenta Pública, es decir, que fija los términos de tales responsabilidades, en cuanto a los sujetos responsables, monto y concepto.

Las responsabilidades que determina la Contaduría Mayor de Hacienda ante el no desahogo del pliego de observaciones, son de carácter administrativo acorde con las disposiciones administrativas aplicables, es decir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento así como, en su caso, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que se consideran los tres tipos de responsabilidades administrativas:

- *la directa,*
- *la subsidiaria y la*
- *solidaria.*

El responsable **directo** es el servidor público que mediante un acto u omisión, origina un daño o perjuicio a la hacienda pública; el responsable **subsidiario** es el servidor público que, por la índole de sus funciones, le corresponde revisar o supervisar la actividad del responsable directo, pero que, por causas que implican dolo, culpa o negligencia, omitió dicha revisión o autorizó los actos; y el responsable **solidario** es el tercero que participó en la causación de los daños y perjuicios a la hacienda pública federal.

Una vez determinadas las responsabilidades, la Contaduría Mayor de Hacienda promueve su fincamiento ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante el oficio correspondiente, a efecto de que esa dependencia formule el pliego de responsabilidades, el cual se traduce en un crédito fiscal a cargo de los sujetos responsables directo y solidario así como del subsidiario, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo lo turna a la Tesorería de la Federación, para su notificación mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

A este respecto hay que tener en cuenta las reformas realizadas en julio de 1999, donde facultan a la institución a llevar a cabo el fincamiento directo de ciertas responsabilidades. Dicha reforma constitucional dotó a la nueva institución¹¹, que sustituirá la Contaduría Mayor de Hacienda, "de las facultades necesarias para fincar directamente responsabilidades por los daños y perjuicios que se causen a la hacienda pública federal, de tal manera que en lo sucesivo podrá determinar en pesos y centavos las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deberán pagar al fisco los responsables, de ser necesario mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Sin embargo, seguirá teniendo la limitada facultad de sólo promover ante terceros, tratándose de responsabilidades de tipo administrativo, penal y político que se lleguen a establecer con motivo de la revisión de las cuentas."¹²

C) Oficio de Recomendaciones

Las recomendaciones se formulan y envían a las dependencias o entidades donde se hayan detectado deficiencias que deben corregirse o aspectos que pueden mejorarse.

¹¹ Se pretende denominar Auditoría Superior de la Federación

¹² García Villa, J. Antonio, "La nueva fiscalización superior", El Financiero, marzo 17 del 2000, pág. 46

Tienen el objetivo de mejorar la gestión de estos organismos ya sea en sus áreas programáticas, de sistemas, financieras, legales, de planeación, procedimientos, etc. Se fija un plazo de 45 días para que la entidad u organismo de respuesta e indique las medidas adoptadas o comentarios sobre las recomendaciones efectuadas.

Cabe señalar que a pesar de que las recomendaciones se refieren a una serie de deficiencias o aspectos que pueden mejorarse, y en términos generales no conducen a un resarcimiento, sin embargo también pueden incidir en ciertas irregularidades que si provocaron un daño o perjuicio, por tal motivo las recomendaciones se notifican sin perjuicio de que la Contaduría Mayor de Hacienda pueda promover las acciones que legalmente procedan.

Las recomendaciones tienen como objetivo mejorar la gestión financiera y administrativa de las dependencias y entidades de la administración, por tal motivo se le solicita a éstas que comuniquen las medidas adoptadas en relación con las recomendaciones efectuadas o en su caso, los comentarios que efectúen.

En caso de que, transcurridos los 45 días de plazo, la entidad o dependencia no dé respuesta al oficio de recomendaciones, la Contaduría Mayor de Hacienda envía un oficio de recordatorio.

d) Oficio de señalamientos

Es el documento que va dirigido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde se le da a conocer que existen errores u omisiones en el pago de contribuciones provocando disminución de los ingresos del erario federal, motivo por el cual se le solicita que proceda a la revisión, determinación y liquidación de las diferencias que pudieran existir.

El señalamiento se comunica a través de un oficio a dicha Secretaría, al mismo tiempo que se otorga un plazo para que comunique a la Contaduría Mayor de Hacienda el trámite respectivo.

e) Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal

La Contaduría Mayor de Hacienda tiene la facultad de comunicar a la autoridad hacendaria una posible evasión fiscal por parte de cierto contribuyente, y el consecuente daño a la hacienda pública, por esta razón la Contaduría Mayor le solicita a la autoridad fiscal la realización de una auditoría al contribuyente que se encuentre en tal situación a efecto de comprobar si declararon los ingresos que percibieron con motivo de esas operaciones, de tal suerte que al efectuar las revisiones descubre la posible evasión fiscal.

f) Promoción de Imposición de Sanciones.

La Contaduría Mayor de Hacienda solicita a la autoridad competente la aplicación de la sanción que legalmente corresponda, constitutiva de algún ilícito derivado de un acto u omisión con el cual se haya infringido una o algunas disposiciones legales o cualquier reglamento de carácter administrativo.

La autoridad ante la cual se promueve la imposición de la sanción administrativa, varía según se trate de servidores públicos o de particulares. Tratándose de servidores públicos y dependiendo del tipo de sanción, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé que podrá ser el superior jerárquico, el coordinador de sector o la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mientras que si se trata de

contratistas y proveedores será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y respecto de ciertos proveedores la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En el oficio de promoción de imposición de sanciones se hace una exposición de los hechos, de las disposiciones infringidas, se acompañan las pruebas que permiten demostrarlos, especificándose el artículo o artículos que prevén la sanción relativa, otorgándole a la autoridad sancionadora un plazo para el trámite respectivo.

g) Resarcimientos espontáneos o directos

Mediante este procedimiento, la Contaduría Mayor de Hacienda conoce el convenio celebrado tanto por la dependencia o entidad que haya sufrido menoscabo en su patrimonio como por el particular que se vio beneficiado. Este acuerdo deberá constar de los antecedentes de la irregularidad que detectó la Contaduría Mayor de Hacienda, los términos en que el particular llevara a cabo el resarcimiento parcial o total, el plazo para el resarcimiento y la mención de que la Contaduría Mayor de Hacienda tomó conocimiento del acuerdo para promover, si es necesario, las sanciones que correspondan.

El resarcimiento trae como consecuencia la reparación del daño patrimonial causado por la irregularidad cometida, en forma total o parcial, según sea el caso. Éste sólo tiene lugar en tanto la Contaduría Mayor de Hacienda no promueva el fincamiento de las responsabilidades derivadas de la irregularidad en cuestión.

h) Denuncia Penal

Para tener una clara noticia de lo que significan las denuncias penales, veamos lo siguiente:

“Se instrumentan en aquellos casos en que las irregularidades representan un daño o perjuicio estimable en dinero que afecta el interés de la Hacienda Pública Federal y, que en la irregularidad correspondiente se estime que hubo maquinación, dolo o mala fe.”¹³

La Contaduría Mayor de Hacienda da a conocer estas irregularidades al ministerio público correspondiente, cuyos hechos pueden ser constitutivos de algún delito. Se efectúa una exposición minuciosa de los hechos, acompañando todas las pruebas que se recabaron al practicar la auditoría, con el propósito de que el ministerio público esté en condiciones de promover el ejercicio de la acción penal.

Esta acción se instrumenta a través de la Dirección General Jurídica para que ésta promueva ante las autoridades competentes la denuncia penal de imposición de sanciones administrativas, no sin antes haberse elaborado los dictámenes técnicos, los cuales detallan cronológicamente los hechos, las irregularidades originadas, la cuantificación del daño patrimonial causado por el o los presuntos responsables

¹³ Adam Adam, op. cit., pág. 147.

CAPITULO VI

OTRAS INSTITUCIONES QUE REALIZAN FUNCIONES DE CONTROL

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

CAPITULO VI

OTRAS INSTITUCIONES QUE REALIZAN FUNCIONES DE CONTROL

En México, además de la Contaduría Mayor de Hacienda, existen otros organismos que realizan funciones de fiscalización de la administración pública, como son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)

En este capítulo explicaremos, a grandes rasgos, las características y funciones que realizan cada uno de estos organismos.

6.1 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)

Esta Secretaría, dentro de las dependencias del Gobierno Federal, es a la que le corresponde el ámbito de competencia de mayor amplitud en materia de control, porque el control que ejerce recae sobre el más vasto conjunto de funciones y actividades, dependencias y actividades, dentro y fuera del país, incluso sobre aquellas otras que realizan funciones de control más específicas sobre las dependencias y entidades, incluidas sobre los Estados y Municipios que reciben fondos federales.

Sobre esta institución, fundada en 1982, cabe formular algunos comentarios generales. En efecto, pese a la denominación común con otras instituciones, poco o nada tiene que ver con las Contralorías existentes en diversos países de América. La diferencia fundamental radica en que aquí se trata de un órgano de control y evaluación interno al poder ejecutivo de la Federación, aunque externo para cada una de las dependencias, incluyendo la Procuraduría General de la República, y entidades, aunque opera dentro de ellas. Cabe tener presente que la SECODAM controla también a la Secretaría de Hacienda, al margen o sin perjuicio de las funciones contraloras que ésta cumple que más adelante destacaremos en este mismo apartado. Puede decirse, que en realidad, al depender su titular, el Secretario, del C. Presidente de la República, no es independiente ni autónoma y en ese sentido encuentra en ello una limitación importante. Sin embargo, no podría concebirse que el titular del Ejecutivo no disponga de un sistema de control sobre el amplio conjunto de la administración pública centralizada y paraestatal, que le queda subordinado, y sobre cuya gestión versa la Cuenta Pública sometida al control de la Contaduría Mayor de Hacienda. En el caso de Chile, existe la institución de la Fiscalía. Ésta consiste en el hecho de que el Presidente de la República designa en cada repartición de la Administración Pública centralizada y descentralizada, a un funcionario público de su exclusiva confianza, denominado fiscal, quien queda a cargo, mientras dure su designación del órgano denominado *fiscalía*, el cual es el encargado de realizar el control interno previo al proceso de remisión de las resoluciones y decretos al proceso de toma de razón por la Contraloría General de la República de Chile, que es un órgano de control completamente autónomo del ejecutivo, como se puede ver en el apartado correspondiente. Puede decirse, entonces, que la función de la SECODAM, en materia de control, tiende a ser, atendida su estructura, más o menos semejante a las de control que cumplen las fiscalías en la República de Chile. Sin embargo, ésta es una mera expectativa

Volviendo en sentido estricto a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para las funciones de control que se realizan sobre los órganos de la Administración Pública Federal centralizada, en el caso de las dependencias y sus órganos desconcentrados, designa **delegados**; mientras que para los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, designa **comisarios**. Ambos, delegados y comisarios, son los titulares de los órganos internos de control, además de designados por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ellos pueden ser también removidos libremente por ésta. Al igual que el de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo es una dependencia de la administración central encargada de llevar a cabo funciones de regulación, control, vigilancia, inspección y evaluación del desempeño de la administración pública y, al igual que la SHCP su titular es designado por el Presidente de la República a los cuales puede revocar libremente.

De esta forma, en la SECODAM fueron concentradas las atribuciones de control, y evaluación que anteriormente se encontraban dispersas en el conjunto de la administración. La función principal de la SECODAM consiste, pues, en controlar el funcionamiento de los sistemas administrativo y financiero.

En general, las funciones de la SECODAM son de regulación, vigilancia e inspección y coordinación.¹ Según el autor que estamos citando, sus funciones pueden clasificarse y describirse de la siguiente manera:

1) Regulación

En materia de regulación, control y evaluación, en la SECODAM las tareas más importantes son:

- a) La SECODAM es la encargada de diseñar, organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental y para tal efecto expide las reglas de control de la administración federal
- b) Formula los dictámenes sobre los proyectos elaborados por la SHCP en materias tales como.
 - reglamentación y contabilidad,
 - control de programación y presupuesto,
 - utilización de los recursos humanos, materiales y financieros,
 - contratos de deuda pública,
 - gestión de fondos y valores monetarios
- c) Establece las reglas generales relativas a la práctica de los controles, tutela de las misiones de control y de auditoría internas respecto de las que también fija normas, y también supervisa la formación del personal encargado de dichas misiones

¹ Vázquez Alfaro, J. Luis, "El control de la administración pública en México", UNAM, 1996, págs 149-152.

- d) Dicta reglas en materia de funcionamiento de oficinas de reclamaciones sobre el funcionamiento de los servidores públicos y sobre las irregularidades detectadas en el ejercicio.
- e) Emite las reglas que garanticen la adecuada declaración patrimonial de los servidores públicos.

2) Vigilancia e inspección

Según el autor ya citado, las tareas que realiza serían las siguientes:

- a) Realiza funciones de inspección del ejercicio del presupuesto de egresos (a través de representantes asignados en las dependencias y entidades de la administración pública federal).
- b) Su personal practica auditorías directas en aquellas dependencias o entidades que considere pertinentes
- c) Designa y propone candidatos a los puestos de comisionados públicos.
- d) Revisa, inspecciona y vigila la plena observancia de las leyes y normas en materia de obras y contratos públicos.
- e) Controla las adquisiciones de bienes, servicios o de obras públicas de las dependencias públicas.
- f) Supervisa (y designa) a los auditores externos de las entidades de la administración pública federal.
- g) Sanciona las infracciones de carácter administrativo y presenta las denuncias penales que procedan en contra de los responsables de la mala gestión, del desvío de recursos financieros o del desvío de poder
- h) Se encarga del control de las transferencias del presupuesto federal a los estados y los órganos locales, cuando éstas hayan sido ordenadas por el gobierno federal.

3) Coordinación

Esta función es complementaria de las anteriores ya que, como se mencionó anteriormente, al ser la SECODAM la encargada de la organización y coordinación del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, diseña las características, estructura y funcionamiento del referido sistema, en el cual se inscribe el establecimiento de órganos internos de control dentro de las unidades de la administración pública federal, lo que es uno de sus objetivos más importantes.

Estas tareas encomendadas a la SECODAM, se desprenden directamente del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que más abajo se transcribe. Citamos algunas fracciones para ilustrar lo antes descrito.

“Art. 37 A la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos

- 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,
- 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;
- III Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal
- IV Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
- IV 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, fondos y valores
- VII Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora de sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;
- VIII *Inspeccionar y vigilar, directamente o través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;*
- IX Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;
- X Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;
- XIII 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,
- XIV Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- XVI Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;
- XVIII Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

- XXI Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;
- XXII Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente."

Ya en capítulos anteriores explicamos que la función de fiscalización sobre la Administración Pública Federal que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda es de tipo externo y a posteriori: se trata de la fiscalización del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Por tanto, la diferencia esencial entre la Contaduría Mayor de Hacienda y aquéllas, es que la función que realiza la SHCP consiste en una fiscalización que realiza el Poder Ejecutivo sobre los contribuyentes, en cuanto obligados al pago o integración de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y aportaciones, principalmente; y, por otro lado, el que lleva a cabo la SECODAM es un proceso de control y evaluación que se verifica dentro del propio Poder Ejecutivo. En otras palabras, auxilia al titular del mismo, el Presidente de la República, en la tarea de controlar el cumplimiento de las disposiciones legales, los proyectos y programas de gobierno, a que debe sujetarse la función administrativa pública, además de las funciones relacionadas con el desarrollo administrativo. Esta Secretaría lleva a cabo el cumplimiento de su misión, auxiliada por las contralorías internas que de ella dependen, las cuales, para favorecer su desempeño, están ubicadas en las dependencias y entidades del Gobierno Federal. En las empresas paraestatales el auxilio referido está encomendado a los comisarios públicos.

6.2 La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha desempeñado un papel fundamental dentro del ámbito de la administración pública. A lo largo de su historia ha sufrido diversas modificaciones, derivadas también de las transformaciones de la vida nacional y de las complejidades inherentes a su evolución. Una de estas transformaciones se llevó a cabo el 21 de febrero de 1992, cuando mediante Decreto se derogaron, reordenaron y reformaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En ellas se dispuso la fusión de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

Con esta medida, a dicha Secretaría se le confirieron, además de las atribuciones en materia fiscal, financiera y crediticia, las de planeación y programación del gasto público que se reflejan en el presupuesto de egresos de la federación, como también las de información estadística y geográfica atendida por el INEGI.

Más recientemente atendiendo a las reformas a su Reglamento Interior, publicadas el 10 de junio de 1998 en el Diario Oficial de la Federación en el apartado de Hacienda y Crédito Público, la estructura orgánica básica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pasó a quedar dirigida por los siguientes titulares: 1 Secretario, 3 Subsecretarios, 1 Procurador Fiscal de la Federación, 1 Tesorero de la Federación, 1 Oficial Mayor; y los siguientes órganos: 1 Coordinación General, 37 Direcciones Generales o unidades equivalentes y 2 órganos desconcentrados.

El fundamento legal de actuación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo encontramos, en primer término en artículo 31 fracción IV, que en lo que se refiere a las obligaciones de los mexicanos señala:

“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.”

Ahora bien, conforme la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las funciones de control que corresponden a la Secretaría están indicadas con toda claridad en los numerales **XI, XVII, XVIII y XXIV** del artículo que se reseña, para lo cual hemos tenido en cuenta la separación del Distrito Federal que ya tiene Gobierno y Asamblea Legislativa propios

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

- I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;
- III. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación;
- IV. (Se deroga).
- V. Manejar la deuda pública de la Federación;
- VI. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
- VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;
- VIII. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito;
- IX. Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no le compete a otra Secretaría;
- X. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda,
- XI. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- XII. Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación;
- XIII. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;
- XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

- XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República;
- XVI. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;
- XVIII. **Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;**
- XIX. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- XX. Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;
- XXI. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal;
- XXII. Se deroga.
- XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;
- XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como, en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal;"

En materia de control fiscal, en lo que se refiere a la vigilancia que recae sobre los fondos y valores que son objeto de recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de la propiedad o al cuidado de la Federación, ya sea por los servidores públicos que tengan encomendadas estas funciones, incluida en su conjunto la propia Tesorería de la Federación que depende de Hacienda, cabe destacar que la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, la Dirección de Fiscalización a Dependencias y Entidades, la Dirección de Inspección a la Operación Fiscal y la Dirección de Fiscalización de la Operación Recaudatoria realizan actividades muy relevantes, según lo que se puede observar del Reglamento Interior de la Secretaría

Por ejemplo, en los que se refiere a la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, obsérvese la relevancia de sus funciones:

“Artículo 90. Compete a la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores:

- I. Proponer, para aprobación superior los programas en materia de inspección, vigilancia y comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores de la

- propiedad o al cuidado de la Federación, por parte de los servidores públicos; así como dirigir, ordenar, supervisar y coordinar la operación y ejecución de los programas aprobados;
- II. Proponer, para aprobación superior, los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo en las matenas de su competencia;
 - III. Ordenar y practicar inspecciones, auditorias, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimiento de existencias, análisis de los sistemas de control establecidos y otras formas de comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores propiedad o al cuidado de la Federación por parte de los servidores públicos y auxiliares, así como de las funciones que realizan las unidades propias de la Tesorería de la Federación y de los procedimientos administrativos que deban cumplir sin detrimento de las facultades que correspondan a otras dependencias y emitir recomendaciones;
 - IV. Embargar precautoriamente los bienes de los servidores públicos, responsables de irregularidades en la recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación para asegurar los intereses del Erario Federal y suspender provisionalmente en las funciones de recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores a dichos responsables, informando de ello, inmediatamente, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y ordenar la sustitución que, en su caso, corresponda;
 - V. Coordinar la práctica de la inspección, vigilancia y comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación;
 - VI. Supervisar la impresión, envío, custodia y destrucción de valores, así como la acuñación de moneda, dando aviso de sus resultados a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; así como supervisar las actividades de los representantes de la Secretaría, designados para ejercer los derechos patrimoniales de las inversiones financieras del Gobierno Federal;
 - VII. Formular los pliegos preventivos de responsabilidades y los de observaciones y ejercer las facultades que correspondan al personal de vigilancia conforme a la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, su reglamento y demás disposiciones aplicables;
 - VIII. Informar los resultados de sus actuaciones a la Unidad de Contraloría Interna para que ejerza sus facultades en materia de responsabilidades de los servidores públicos de la Secretaría;
 - IX. Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de los hechos de que tenga conocimiento que puedan constituir delitos en el desempeño de las funciones de los servidores públicos, para que ejerza sus facultades;
 - X. Vigilar las actividades asociadas con el procedimiento, seguimiento y control de la recaudación de contribuciones federales de conformidad con la autorización otorgada a las instituciones de crédito, así como supervisar que en caso de que existan irregularidades en las concentraciones de fondos, dichas instituciones enteren los montos correspondientes a los importes desfasados y a las sanciones aplicables;
 - XI. Dirigir y coordinar los programas de trabajo y las actividades que desempeñen las Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación y supervisar su correcto funcionamiento;

- XII. Imponer sanciones administrativas a los servidores públicos y a los particulares que resulten infractores en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, su reglamento y demás disposiciones legales aplicables, y
- XIII. Resolver los asuntos que las disposiciones legales que rigen las actividades de vigilancia de fondos y valores atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades de otras unidades administrativas de la Secretaría o de las indelegables del Secretario.

- **El Servicio de Tesorería de la Federación**

El Servicio de Tesorería de la Federación, en sentido estricto forma parte de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público es, con respecto a ella, un órgano desconcentrado de la misma. Sin embargo a diferencia de los casos más frecuentes de órganos desconcentrados, que son creados por decretos internos de las dependencias o entidades, en éste Servicio fue creado por una ley emitida el 31 de diciembre de 1985. No obstante más que conocida como servicio lo es como Tesorería. Como podrá observarse, se trata de un órgano que adicionalmente a otros realiza también funciones de control, aunque más especializada por cuanto se refiere específicamente a la vigilancia que recae sobre aquellas materias que son de interés directo de la Tesorería en el país o en el extranjero y que se realizan en otras dependencias y entidades. Por lo cual éstas se ejercen sin perjuicio de las funciones de control, que son competencia de otros órganos de la Secretaría de Hacienda como de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. En el título octavo de la norma citada se compendian las funciones de vigilancia que le competen, el cual se transcribe.

"TITULO OCTAVO

De la Vigilancia de Fondos y Valores

CAPITULO I

Disposiciones Generales

ARTICULO 93.- La Tesorería vigilará y comprobará el funcionamiento adecuado de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, y el cumplimiento de las obligaciones que a este respecto incumben a los auxiliares de dicha Tesorería y a los servidores públicos, a efecto de que se ajusten a las disposiciones legales relativas. Las atribuciones de vigilancia de fondos y valores que confiere esta Ley a la Tesorería, se ejercerán sin perjuicio de las que en materia de control corresponden a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

ARTICULO 94.- La Tesorería deberá vigilar que los actos realizados por los sujetos mencionados en el artículo anterior, relacionados con la recaudación, manejo, custodia y

administración de fondos y valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, en el territorio nacional o en el extranjero, se ajusten a las disposiciones legales respectivas, evitando que se cause perjuicio al Erario Federal. Para ello, tendrá las facultades siguientes:

- I. Efectuar visitas, inspecciones y auditorías que tengan por objeto la revisión de operaciones de ingreso y egreso, examinando los aspectos contables y legales correspondientes;
- II. Examinar si los remanentes presupuestarios, ingresos propios, disponibilidades financieras, contratación de servicios bancarios, cuentas bancarias y sus rendimientos, se ajustan a lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones que para el efecto expida la Secretaría y la Tesorería en el ámbito de su competencia;
- III. Comprobar las existencias de los fondos y valores que obren en poder de las oficinas de la Federación;
- IV. Participar con carácter obligatorio en los actos relacionados con la instalación, entrega y clausura de oficinas de la Federación que administren fondos y valores, en la destrucción de valores que deban consumir las autoridades administrativas de la Federación y en las demás que fije la Secretaría;
- V. Informar a las autoridades competentes acerca de las anomalías o deficiencias que se observen y recomendar las medidas preventivas y correctivas necesarias;
- VI. Formular pliegos de observaciones y responsabilidades. Los pliegos de observaciones tendrán por objeto consignar y subsanar las irregularidades encontradas al realizar algún acto de vigilancia, que no impliquen daños y perjuicios al Erario Federal. Los pliegos preventivos de responsabilidades tendrán por objeto consignar las violaciones a las disposiciones aplicables en que pudieren incurrir los servidores públicos y los auxiliares que tienen a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores, en donde dichas irregularidades se traduzcan en daños y perjuicios al Erario Federal;
- VII. Proceder al embargo precautorio de bienes de los responsables de irregularidades, para asegurar los intereses del Erario Federal;
- VIII. Suspender o separar provisionalmente de sus funciones cuando proceda con arreglo a la Ley, a los servidores públicos y los auxiliares que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores, cuidando que sean sustituidos y hagan entrega formal;
- IX. Imponer sanciones administrativas a los servidores públicos y los particulares que resulten infractores en los términos de esta Ley;
- X. Coadyuvar con las Dependencias del Ejecutivo Federal, cuando soliciten el auxilio de la Tesorería en materia de vigilancia de fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, y
- XI. Las demás que de manera expresa determinen ésta u otras leyes."

En resumen, las normas que regulan el funcionamiento del Servicio de Tesorería de la Federación contemplan las funciones de reducciones, ministración de fondos,

custodia de valores y compensación de adeudos conforme a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

CAPITULO VII

AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LA FUNCIÓN CONTRALORA

CAPITULO VII AUTONOMIA E INDEPENDENCIA DE LA FUNCION CONTRALORA

7.1 Planteamientos doctrinarios en torno a la función contralora

El control de la Cuenta Pública por parte del legislativo es uno, entre otros, de los considerados requisitos esenciales para que un régimen pueda ser considerado democrático y representativo, puesto que los ciudadanos de cada país que pagan impuestos tienen el derecho de conocer y vigilar si se han empleado conforme a los fines autorizados y qué resultados se han obtenido con su aplicación. La Cuenta Pública tiende a garantizar que se produzca y se entregue esa información por parte del gobierno federal, en este caso, y la Contaduría Mayor de Hacienda es la legalmente encargada de examinarle técnicamente dicha cuenta e informar de sus resultados al Poder Legislativo. En el caso de México sólo se informa a la Cámara de Diputados. El procedimiento tiende a quedar encerrado dentro de los límites de los representantes populares, sin que tal información trascienda esas fronteras para convertirse en información significativa en el proceso de formación de la opinión pública, en el conjunto de los ciudadanos, en último término de la sociedad, considerada en su conjunto.

El poder del Estado es unitario y sólo se divide funcionalmente en estructuras orgánicas diferenciadas para el cabal cumplimiento de sus funciones. Cada una de ellas puede y debe crear su propio sistema interno de control y auditoría, que les garantice el correcto empleo de sus atribuciones constitucionales y legales, considerando a las instituciones y a los servidores públicos que en ellas se desempeñan. Pero por principio lógico, en un sistema democrático se requiere que un órgano superior en materia de control, externo, autónomo e independiente de los demás poderes, ejerza sobre ellos, en cuanto sea posible, conveniente y debido, un control preventivo sobre sus resoluciones y actividades; y posteriormente lo audite con la finalidad de certificar el cabal cumplimiento de sus obligaciones, o en su caso, establecer las irregularidades y procedimientos sancionatorios que procedan.

Este proceso de control y auditoría debe estar superpuesto al que debe operar como garantía del equilibrio de los poderes públicos, y operar como un mecanismo cuyo objetivo sea el de lograr buen funcionamiento de cada uno de ellos. El poder y la legitimidad de los que deriva la autoridad necesaria para ejercer estas funciones reside en el pueblo o ciudadanía, quien la delega en este tipo de órganos especializados encargados de ejercer dicho control. Es a través de éstos que los distintos poderes deben rendir cuenta de las actuaciones de sus respectivas estructuras orgánicas en materia de programas y proyectos, como del desempeño de los servidores públicos que las integran.

Siguiendo a los orígenes históricos del presupuesto de ingresos y egresos, primero en Inglaterra y después en Europa y América, como asimismo, en la tradición que hace del parlamento moderno la representación de la soberanía popular, ha venido determinando hasta ahora que en particular el control externo del Poder Ejecutivo le corresponda en muchos países al Poder Legislativo, en algunos de ellos al Congreso, considerando ambas Cámaras, y en otros sólo a la Cámara de Diputados. El Poder Legislativo, para cumplir estas funciones se apoya en todos los casos en un órgano auxiliar, como es la Contaduría Mayor de Hacienda en el caso de México como en las Auditorías y Contralorías en varios países latinoamericanos.

1)- Los sistemas de control: legislativo o inglés y jurisdiccional o francés

Como una manera de contribuir al esclarecimiento, por lo menos de varios casos concretos, me parece conveniente examinar la práctica administrativa de algunos países. La observación permite establecer que se han clasificado dos sistemas principales en materia de control de presupuesto o cuenta pública: el sistema legislativo o inglés y el sistema jurisdiccional o francés.

a) El sistema legislativo o inglés

Practicado en Inglaterra e Irlanda del Norte, este tipo de control es el que realiza directamente el parlamento

"la función técnica está a cargo del Department of Exchequer and Audit, que fue creado legalmente en 1832 y concebido por Gladstone. Este departamento es independiente de la tesorería y está a cargo del Comptroller and Auditor General, nombrado por la Corona, pero que tiene la categoría de "officer" de la Cámara de los Comunes. El control parlamentario a posteriori lo lleva a cabo el Public Accounts Committee, de la Cámara de los Comunes".¹

Es decir, que en el sistema inglés se deposita el control fiscal en el Parlamento. Pero, como se señala, recibe el auxilio de un órgano técnico especializado, el Departamento del Tesoro, encargado de cumplir funciones fiscales, que se menciona en la cita, el cual está cargo de un contralor y auditor general. Este funcionario es designado por la Corona, pero está al servicio de la Cámara de los Comunes. Aquí cabe recordar que el presupuesto tuvo su origen en la Cámara de los Lores, que es herencia del pasado nobiliario. La Cámara de los Comunes, por el contrario tiene un origen moderno, propio de los parlamentos de ciudadanos, y sus miembros son electos popularmente. Mientras la primera fue perdiendo progresivamente sus facultades, las funciones de representación popular se concentró en la última, y es ésta la que cumple las funciones de fiscalización y control del ingreso y gasto públicos.

b) El sistema jurisdiccional o francés

De acuerdo al examen realizado por el mismo autor, en este sistema hay diferencias importantes. En efecto:

"El sistema francés está estructurado sobre la base de una Corte de Cuentas (o Cámara de Cuentas), que es un tribunal independiente investido de funciones jurisdiccionales. El control interno está a cargo del Ministerio de Finanzas y el control a posteriori al cuidado del órgano legislativo.

La Corte de Cuentas fue creada por Napoleón I, en 1807, y está integrada por funcionarios inamovibles, con categorías de magistrados. Cumple también una labor administrativa no jurisdiccional. El parlamento, en todo caso, tiene el control supremo de la acción gubernativa, pero el Tribunal de Cuentas le auxilia en la verificación de las cuentas"²

¹ Camargo, Pedro Pablo, "El control fiscal en los Estados Americanos y México", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1969, pág 14

² ibidem, pág. 15

En resumen, el sistema jurisdiccional francés se caracteriza por basarse en la Corte o Tribunal de Cuentas, de ahí que tenga un carácter jurisdiccional, es decir, que exista materia de litigio que quede sujeto a un proceso del cual derivará una sentencia. Los tribunales de cuentas, persiguen responsabilidades de funcionarios o servidores públicos originadas o en relación al manejo de fondos públicos. La independencia de los tribunales o cortes de cuentas tienen por razón de ser el principio de división funcional del poder público, como el aplicado al poder judicial. La novedad adicional que ofrece el sistema francés en esta materia, es que ésta Corte cumple además funciones administrativas no jurisdiccionales, como deben ser, posiblemente, la de recomendar.

De otra parte, en lo que se refiere al control interno, el sistema nacional de control, es decir, control previo, coetáneo y a posteriori, en lo legal, presupuestario, económico y financiero, reposa en el Ministerio de Finanzas, equivalente a nuestra Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La diferencia con el sistema francés que muestra el sistema mexicano, es que el control interno radica en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; y además, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en un órgano sujeto a desconcentración funcional o técnica, la Tesorería de la Federación. Se diferencia también del caso chileno, donde el control interno se realiza a través de órganos adscritos a los servicios públicos denominados fiscalías, pero que dependen directamente del Presidente de la República.

En el caso francés, con sistema unicameral, en que ha predominado el gobierno parlamentario, es fácil percibir entonces por qué la cita afirma que el legislativo tiene el control supremo de la acción del gobierno.

Cabe tener aquí presente que la figura del Tribunal o Corte de Cuentas, es básicamente jurisdiccional, como lo era la Corona Española para los virreyes y capitanes generales que gobernaban las colonias americanas. Estos juicios partían de la obligación de dar cuenta de la gestión cumplida, y se aplicó para América desde Cristóbal Colón en adelante.

Las contadurías mayores de hacienda, parten del mismo principio, pero se diferencian por el carácter y la formalidad contable de presentación de la misma, ahora referido al ingreso y al gasto público.

En cambio, el empleo de los términos Contraloría identificaba funciones más amplias, como el control legal, presupuestario, administrativo, económico y financiero, no sólo del presupuesto, ingreso y gasto público, sino también de bienes públicos, y supone la realización de inspecciones y auditorías, implicando control previo, coetáneo y a posteriori. La ausencia de contralorías que operen con ese sentido y carácter ha determinado que al reconocer la importancia de esas funciones en los países en que se impusieron las contadurías mayores de hacienda o los tribunales o cortes de cuenta, se le fueron incorporando esas atribuciones. Ese es el caso de algunos países, incluido México.

Aunque existen muchas semejanzas en la organización y el funcionamiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en América Latina, también se presentan importantes diferencias, sobre todo en cuanto a sus tareas de investigación y sanción, la naturaleza de su dirección y su grado de relación con el Parlamento o Congreso. Algunas entidades fiscalizadoras tienen facultades para investigar y sancionar (entre ellas Venezuela y Chile), mientras otras se limitan a una función auditora (como es el caso de México). La dirección superior en unas Entidades Fiscalizadoras Superiores la ejerce un cuerpo colegiado o tribunal, mientras que en otras le compete a un solo individuo. De otra parte, en algunos países las Entidades Fiscalizadoras Superiores actúan casi exclusivamente como un instrumento al

servicio del Parlamento, mientras que en otros gozan de bastante autonomía e independencia con respecto a aquél en sus actuaciones.

Por estas razones es muy importante hacer una revisión de los sistemas de control de la administración en algunos de estos países de la región y poder llegar a una conclusión sobre la situación que prevalece en nuestro país en esta materia. Este ejercicio nos permitiría conocer similitudes y diferencias en aspectos tales como, base legal, organización y funcionamiento, autonomía en relación con los órganos del Ejecutivo, entre otras.

7.2 La función contralora en otros países

De antemano, en lo que se refiere a la base legal de dichos órganos fiscalizadores, de los veintidós países miembros del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Ciencias Fiscalizadoras, en veinte de ellos la Constitución Política hace alusión a éstos. Asimismo, se puede señalar que sus denominaciones son también diferentes; por ejemplo en Argentina es nombrado Tribunal de Cuentas; mientras que en Chile se le denomina Contraloría General; Comité Estatal de Finanzas en Cuba; etc.

De tal forma, se analizarán sólo algunos casos en América Latina y, como se verá, algunos de ellos poseen controles fiscales similares a los de México y, también podrán constatarse diferencias importantes, sobre todo en lo que se refiere a la Contraloría chilena, que se considera la más avanzada de la región.

1.- ARGENTINA.

En Argentina, el organismo encargado de llevar a cabo el control de la administración pública del país se denomina Tribunal de Cuentas de la Nación.

Principales características

Base legal

El primer dato importante aquí es que el texto de su Constitución Política no hace referencia a dicho Tribunal. Existe la Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación que rige la organización y funcionamiento del mismo.

El Tribunal de Cuentas es un órgano que goza de independencia funcional, con atribuciones jurisdiccionales y administrativas, y es controlado por el Congreso.

Autoridad ejecutiva

En lo que se refiere a su conformación, el Tribunal de Cuentas de la Nación es un órgano colegiado constituido por cinco vocales, los cuales se turnan la presidencia cada año y son inamovibles en sus puestos. Al respecto, el artículo 78 de la Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación señala:

- "El Tribunal de Cuentas se compondrá de cinco vocales, uno de los cuales será su presidente. Deberán poseer el título de contador público expedido por universidad nacional, tener más de treinta años de edad y cinco de antigüedad en el título, por lo menos.
- La presidencia será ejercida mediante la rotación anual de sus miembros, en razón de su antigüedad en el cargo y a igual antigüedad el de mayor edad.

- El vocal que ejerza la presidencia tendrá la representación del tribunal y estará a su cargo el gobierno interno del mismo, con las atribuciones que legal y reglamentariamente le correspondan.
- Serán nombrados por el Poder Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda, con acuerdo del Senado. Conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta y capacidad.
- Su remoción se hará mediante el procedimiento establecido para los magistrados del Poder Judicial.

Funciones principales

La Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación señala en el artículo que se transcribe, lo siguiente:

Artículo. 84.- Corresponderá al Tribunal de Cuentas:

- a) Ejercer el control externo de la marcha general de la administración nacional y de las haciendas paraestatales.
- b) La fiscalización y vigilancia de todas las operaciones financiero-patrimoniales del Estado;
- c) El examen y juicio de las cuentas de los responsables, intervenidas por las respectivas contadurías centrales;
- d) La declaración de responsabilidad y formulación de cargo, cuando corresponda;
- e) Informar la cuenta general del ejercicio;
- f) Fiscalizar las empresas del Estado por medio de auditores o síndicos;
- g) Someter a consideración del Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Hacienda, el proyecto de su presupuesto anual;
- h) Autorizar y aprobar sus gastos con arreglo a lo que establezca su reglamento;
- i) Presentar directamente al Congreso, antes del 31 de mayo de cada año, la memoria de su gestión;

Cabe tener presente que en los últimos años se han dado varias reformas en materia fiscalización en la República Argentina,³ estas fueron:

- Mediante reformas a la Constitución Nacional efectuadas en 1994, se crea la Auditoría General de la Nación, la cual ahora se encuentra estipulada en el artículo 85.
- La Auditoría General de la Nación se constituye como un organismo de asistencia técnica del Congreso de la Nación, para lo cual goza de autonomía funcional.
- En cuanto a sus autoridades ejecutivas, éstas se componen de una dirección colegiada (Auditores Generales). Los Auditores Generales son designados por resolución conjunta de ambas Cámaras Legislativas: tres Auditores Generales son designados por la Cámara de Senadores y tres por la Cámara de Diputados y, su período de funciones dura ocho años. El Presidente de la Auditoría General de la Nación es designado a propuesta del Partido político de la oposición con mayor número de legisladores en el Congreso y es electo por resolución de los Presidentes de ambas Cámaras, con el objeto de reforzar la independencia y el equilibrio de poderes.

³ <http://www.agn.gov.ar/constitu.htm>

Obsérvese, como en este caso, al usarse el concepto Congreso de la Nación, la función fiscalizadora reposa tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, lo que hace una notable diferencia con México.

Este organismo, la Auditoría General de la Nación, efectúa el control de legalidad, gestión y auditoría de toda actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera que sea su modalidad de organización e interviene en la aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de fondos públicos.

A continuación se transcribe el citado artículo constitucional:

Artículo 85. "El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.

El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Tendrá a su cargo el control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera que fuera su modalidad de organización y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

Pero, aún con estas reformas, el órgano encargado de la fiscalización de la administración argentina sigue sin independencia real, ya que actúa como un organismo de asistencia técnica del Congreso que lo hace vulnerable a presiones políticas al igual que en México; a lo que cabe agregar que la designación del Presidente del órgano en referencia se efectuará a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores, se supone que en el Congreso y no sólo en la Cámara de Diputados.

2.- BOLIVIA

La Contraloría boliviana, como la de otros países sudamericanos, es también resultado directo de las recomendaciones que emitió la misión dirigida por el señor Edwin Walter Kemmerer, que fue contratado por el Gobierno de Bolivia para estudiar y proponer reformas institucionales.

Principales características

Base legal

La Contraloría General de la República de Bolivia es una entidad establecida por la Constitución Política del Estado. Esta norma atribuye a la entidad el control fiscal.

Artículo 154 constitucional. Habrá una oficina de contabilidad y contralor fiscales que se denominará Contraloría General de la República. La ley determinará las atribuciones y responsabilidades del Contralor General y de los funcionarios de su dependencia. El Contralor General dependerá directamente del Presidente de la República, será

nombrado por éste de la tema propuesta por el Senado y gozará de la misma inamovilidad y periodo que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia.

Autoridad ejecutiva

De conformidad con el artículo 96 constitucional, el titular de la Contraloría es el Contralor General, quien es nombrado por el Presidente de la República de una tema propuesta por el Senado. El periodo que abarca el nombramiento es de diez años. La diferencia con otros casos, es que la tema la designa el Senado, en Chile la designación es del Senado y la tema es propuesta por el ejecutivo. En otros, la designación es del Congreso Pleno, y la tema es formada por propuesta de otros órganos. Igualmente, su autoridad es autónoma y no depende de otro poder del Estado.

Ambito de competencia y funciones

El ámbito de competencia de la Contraloría lo define el siguiente artículo constitucional:

Artículo 155 constitucional. La Contraloría General de la República tendrá el control fiscal sobre las operaciones de entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta. La gestión anual será sometida a revisiones de auditoría especializada. Anualmente publicará memorias y estados demostrativos de su situación financiera y rendirá las cuentas que señala la ley. El Poder Legislativo mediante sus Comisiones tendrá amplia facultad de fiscalización de dichas entidades. Ningún funcionario de la Contraloría General de la República formará parte de los directorios de las entidades, autárquicas cuyo control esté a su cargo, ni percibirá emolumentos de dichas entidades.

Llama la atención, en este caso, la distinción que se hace entre autonomía y autarquía, y vale la pena destacar la corrección etimológica de la misma, pues la autonomía se refiere a las normas, mientras que la autarquía hace referencia al gobierno, en el sentido de dirección o establecimiento de objetivos y metas dentro de la misión encomendada.

Además del texto constitucional, las atribuciones y responsabilidades de la institución están determinadas por la Ley Nro. 1178, de Administración y Control Gubernamentales, de 1990. Cabe mencionar que se han introducido reformas a la estructura y funciones de la institución como las siguientes:

La Ley 1178⁴ define las cualidades o características de la Contraloría General de la República como:

- Órgano Rector del Sistema de Control Gubernamental, encargado de emitir la normatividad básica de los sistemas de Control Gubernamental Interno y Externo.
- Autoridad Superior de Auditoría del Estado, que ejerce el control externo posterior, con autonomía operativa, técnica y administrativa, para cumplir con independencia, imparcialidad, probidad y eficiencia sus atribuciones.
- Asimismo, se le encarga conducir los programas de capacitación y especialización para servidores públicos en el manejo de los sistemas que trata la Ley.

Uno de los cambios fundamentales resultante de la promulgación de la Ley 1178, fue eliminar la atribución de la Contraloría General del ejercicio del Control Previo, dejando esta responsabilidad a los servidores públicos de cada entidad, dentro de su obligación de ejercer el control interno.

⁴ <http://cgr.gov.bo/>

A este especial respecto, cabe observar que el control previo, que por ejemplo se cumple en Chile por la Contraloría General de la República a través del obligado pase por la *toma de razón*, por sí mismo y en su lógica interna determina un inevitable retraso que afecta la oportunidad de las decisiones inherentes a la función pública. Como observamos, las excepciones a esta regla estaban dadas por la urgencia, la extrema urgencia y ciertas prerrogativas concedidas a servicios públicos, como los de salud. Esto obligaba en Chile a la creación de las *fiscalías*, que realizan un control previo interno y no externo, como el de la Contraloría, para disminuir las demoras que las controversias que pudieran presentarse entre dicho órgano autónomo y los ministerios y servicios públicos, evitando así que repercutieran en la *eficacia operativa del sector público sujeto a control*.

3.- CHILE

La denominación oficial del órgano es de Contraloría General de la República. Es necesario observar que se comprenderán mejor algunas de sus funciones si se tiene presente que el Estado chileno es unitario y no federal.

La Contraloría General de la república chilena se crea en virtud del decreto N° 400 del 26 de marzo de 1927. Como consecuencia de la visita de la Misión Kemmerer, denominada así por estar encabezada por el señor Edwin Walter Kemmerer, uno de sus resultados, es decir de sus indicaciones fruto del examen y asesoría sobre cuestiones de finanzas públicas efectuada en el año 1925, originó dicho Decreto por el cual se crea de dicha institución. Se puede entonces afirmar que es una de las más antiguas dentro de las modernas contralorías generales de latinoamérica; a la vez que por su autonomía, inamovilidad, y facultades de control previo, resulta interesante su estudio, precisamente por constituir un caso diferencial.

Después de su creación, se dictan diversas disposiciones orientadas a perfeccionar su *organización y a terminar de configurar su estructura de funciones, atribuciones y potestades*. Las más importantes son, por un lado, la del año de 1943, cuando se le da a esta entidad rango constitucional, pues su existencia se contempla el capítulo IX artículos 32, 87 y 88 de la Constitución Política de la República; y, por otro lado, la del año de 1953, cuando se promulga la Ley Orgánica de la Entidad.

La misión de la Contraloría General consiste en el control de la actividad administrativa. Tal misión se especifica por sí misma en los objetivos fundamentales encomendados a la entidad, como son la tutela de los principios de legalidad y probidad administrativa, así como el resguardo del patrimonio público.

Principales características

Base legal

La primera característica que salta a la vista es que la Contraloría chilena posee rango constitucional, su base legal se encuentra en los artículos 32, 87 y 88 de la Constitución Política de la República:

Autonomía

La *autonomía* es, quizás, la característica más importante y sobresaliente de la Contraloría chilena. Lo que quiere decir que la entidad fiscalizadora no depende del Presidente de la República o cualquier otro órgano, al mismo tiempo que es ella misma la que realiza la planificación, definición de políticas y metas, determinación de prioridades para realizar sus

tareas. Esto quiere decir que la Contraloría posee tanto autonomía funcional, como autonomía normativa y autonomía de gestión.⁵

Autonomía Funcional:

En el ejercicio de cada una de sus funciones, la Contraloría general goza de independencia sin que sus decisiones queden sometidas a la aprobación o revisión de otros órganos.

Autonomía normativa:

Consiste en la potestad exclusiva de la Contraloría para establecer normas, con sujeción a los preceptos constitucionales y de su ley orgánica, en aspectos relacionados tanto con la organización como el funcionamiento de la entidad. En consecuencia, el contralor puede dictar disposiciones obligatorias de carácter general y permanente en asuntos de su competencia y no sólo, obviamente, en las relativas al régimen interno.

Autonomía de gestión

Corresponde también exclusivamente al Contralor general tomar las decisiones inherentes a la gestión interna, incluidas la administración de personal, control interno, administración financiera, creación de unidades operativas y asesoras y otras que correspondan a tareas de apoyo. Naturalmente, esta autonomía opera dentro de los marcos que han sido fijados directamente por la ley orgánica y sus reglamentos internos, y el más general Estatuto Administrativo que regula las relaciones del personal con los órganos de la administración pública chilena.

Las autonomías reseñadas se derivan de lo que establece en el artículo 87 de la Constitución Política de la República:

Artículo 87 Constitucional.- Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.

Autoridad Ejecutiva

El Contralor General de la República es designado por el Presidente de la República, como lo ordena el artículo 32 de la Constitución Política:

Artículo 32 Constitucional.

XI.- Es atribución especial del Presidente de la República nombrar al Contralor General de la República con acuerdo del Senado.

Esta misma disposición se encuentra contemplada en el artículo 3 de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República. Los demás empleados de la Contraloría son nombrados por el Contralor General, quien tiene el derecho de decidir en torno a las medidas y normas que se refieran a su personal.

⁵Contraloría General de la República, "La Contraloría General de la República en el umbral del siglo XXI", Santiago, 1997, pág. 18-19.

La remoción del Contralor General y del Subcontralor corresponde al Presidente de la República, siguiendo las normas para ello establecidas. Sin embargo, la ley establece un régimen de permanencia en el cargo que asegure un desempeño imparcial, dado el carácter y la misión del organismo. Por tal motivo se dispone que el Contralor General es inamovible en su cargo; salvo el caso de que éste cumpla 75 años de edad, o bien, en aquel en que el Senado decidiera, previo empleo del recurso de acusación constitucional, que el contralor no está cumpliendo con las funciones que le fueron encomendadas.

Ambito de competencia

La acción fiscalizadora de la Contraloría General de la República se extiende a los órganos y servicios centralizados y descentralizados de la administración del Estado, incluyendo los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las Empresas Públicas del Estado creadas por ley, salvo excepciones.

Además, se incluyen también, aún cuando no integran la administración del Estado, las instituciones de carácter privado en las que el Estado tenga aportes, representación o participación (según lo señala el artículo 16, inciso segundo de la ley N° 10.336).

La Contraloría General tiene también atribuciones respecto a las entidades del sector privado que perciban aportes o subvenciones del Estado para finalidades específicas y determinadas, con el objeto de verificar el cumplimiento de esos fines.

Asimismo, la Contraloría General de la República tiene también la facultad de fiscalizar a todos los órganos no gubernamentales (ONG) que reciben aportes o subvenciones estatales para verificar que el uso de los recursos se realice de acuerdo con lo previsto en las leyes respectivas.

Funciones

Tanto la Constitución Política, la Ley Orgánica de la Entidad y disposiciones legales dictadas en la materia, dan cuenta de las funciones básicas que desempeña la Institución:

- Toma de razón de los decretos supremos y de las resoluciones que emiten los jefes de Servicio;
- Emisión de dictámenes e instrucciones de carácter jurídico,
- Control externo de la Administración, especialmente a través de auditorías e inspecciones;
- Llevar la Contabilidad General de la Nación;
- Fiscalización del cumplimiento de las normas que rigen a los funcionarios públicos;
- Examen y juzgamiento de las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes o recursos públicos, y
- Diversas otras funciones de carácter específico, que pueden ser consideradas a la vez instrumentos complementarios de control y apoyo permanente a la Administración Activa.⁶

Como puede observarse, la contraloría chilena, por medio del acto de validación jurídica denominado **toma de razón**, que afecta a los decretos supremos que emite el Presidente de la República y que también deben ser signados por el ministro del ramo, al igual que las resoluciones que emiten los jefes de servicios, ejerce control en forma previa a la plena eficacia legal y administrativa de ambos documentos. La excepción son los casos especiales declarados

⁶ Ibidem, pág. 30.

de urgencia o de extrema urgencia según corresponda; además de otras legalmente aplicables a determinados servicios públicos, como son los de salud. Por esa causa, el control a posteriori no recae sobre un documento que reúna las características de lo que, por ejemplo en México, denominamos la Cuenta Pública. La auditoría es normalmente un derivado de las inspecciones, por lo que se realizan en base a otros criterios.

Cabe asimismo señalar, que una de sus funciones principales, es la de llevar la contabilidad de la Nación, sin perjuicio de la que lleva el Ministerio de Hacienda de aquel país, tarea que en el nuestro recae en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4- COLOMBIA

La Contraloría colombiana, al igual que la de Chile, es resultado de la misión Kemmerer, pues se estableció a sugerencia de ésta, cuando en 1923 se crea el departamento de la Contraloría dependiente del Ministerio de Hacienda, sustituyendo a la antigua institución española denominada Corte de Cuentas. Por esa razón guarda coincidencias con aquélla.

Principales características

Base legal

La reforma constitucional de 1945, le dio jerarquía como organismo de origen constitucional, manteniéndose con algunas modificaciones no significativas hasta la Constitución de 1991, que la erigió como entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. Este último aspecto, el de la autonomía presupuestal, habrá que entenderlo en términos semejantes a los que en México, gozan, por ejemplo, el Poder Judicial y el Legislativo, a lo que se agrega hoy el Instituto Federal Electoral, aunque el Presupuesto de Egresos de la Federación lo aprueba en su conjunto la Cámara de Diputados de nuestro país.

Autoridad ejecutiva

El Contralor General de la República es elegido por el Congreso en pleno, en el primer mes de inicio de sus sesiones. Lo elige de entre los candidatos que integran la terna formada por los presentados a razón de uno por cada una de las siguientes instituciones: Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado. El nombramiento del Contralor General tiene un período de duración igual al del Presidente de la República, y no puede ser reelegido para el período inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Aquí la diferencia fundamental con el nombramiento del Contralor General de Chile, consiste en que sólo dura un periodo presidencial, siendo sólo inamovible dentro del mismo. De este hecho se desprenden dos conclusiones: a) la primera es que por producirse el nombramiento por el Congreso en pleno, que abarca a ambas cámaras y no sólo por el Senado, como en Chile, o sólo por la Cámara de diputados como en México; b) de otra parte, de producirse coincidencia entre la mayoría legislativa y la mayoría electoral que otorga el triunfo al Presidente de la República, entonces podría darse un sesgo de politización del nombramiento, pese a la especial forma de constitución de la terna.

El Contralor no puede desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones. Además, sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado. Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y

acreditar las calidades adicionales que exija la ley. Se agrega, además, la prohibición de que no podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco, como es obvio, podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes. En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos (art. 267 constitucional).

Autonomía

La Contraloría colombiana es una entidad de carácter técnico sólo con autonomía técnica y presupuestal.

Ámbito de competencia y funciones

Con respecto a la esfera de competencia que especifica sus atribuciones, la Constitución señala:

Artículo 267 constitucional. El Control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La *vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales*. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La expresión '*vigila*' podemos pensarla asociada al control coetáneo que por definición se realiza en tiempo presente, pero que es posterior al control previo. No sabemos cómo es que lo realiza y cuáles son sus resultados. Lo más probable es que la actividad mayor de la contraloría recaiga sobre el control a posteriori. En este último caso, tampoco sabemos si es sobre una cuenta pública similar a la que se rinde en México por el Presidente de la República. En el caso de Colombia, además, como hemos visto también en otros países, las disposiciones legales relativas a sus contralorías generales privilegian en sus textos legales y constitucionales la función fiscalizadora de valores, fondos y bienes que integran el patrimonio público de la nación. No obstante, en algunas de ellas, como es el caso de México, y en el de Colombia al que aquí tomamos como referencia, se incluye el de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, agregando como cuestión innovadora: *"...la valoración de los costos ambientales"*. Sin embargo cabe observar que este tipo de atribuciones tiende a convertirse en letra muerta, cuando en los hechos existe una tendencia casi exclusiva a privilegiar básicamente los aspectos fiscales, las auditorías contables, el carácter sancionatorio y el resarcimiento de daños, dejando de lado aquellos otros objetivos de la función contralora.

5.- VENEZUELA

En este país el órgano se denomina Contraloría General de la República. La Contraloría General de la República es la entidad fiscalizadora superior de Venezuela; es decir, es el órgano público del Estado venezolano que ejerce, en virtud de la ley, la función de auditoría pública. La Constitución le ordena "ejercer el control, la vigilancia y la fiscalización de los

ingresos, gastos y bienes públicos, así como las operaciones relativas a los mismos" (artículo 234).

Principales Características

Base legal

La Constitución Política la menciona en los artículos 234 al 239, que dan origen a su correspondiente ley orgánica reglamentaria, es decir, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Autonomía orgánica, funcional y administrativa.

La Contraloría goza de autonomía orgánica, funcional y administrativa y actúa como órgano auxiliar del Congreso de la República en su función de control de la Hacienda Pública. Todos los organismos y entidades públicas del país están sujetos a su control, vigilancia y fiscalización, así como los organismos y particulares que manejan bienes o fondos del Estado o realizan contratos con éste.

Artículo 236 Constitucional. La Contraloría de la República es órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública y gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones.

Autoridad Ejecutiva.

La Contraloría actúa bajo la responsabilidad y dirección del Contralor General de la República, el cual es designado por el Congreso Nacional para ejercer el cargo por un período de cinco años. Corresponde al Contralor dictar las normas internas de organización y funcionamiento de la Contraloría; nombrar y remover el personal; administrar la Contraloría; y ejercer la potestad jerárquica ante los recursos que le sean sometidos en virtud de decisiones de la Contraloría.

"Artículo 238 constitucional: Las Cámaras en sesión conjunta elegirán al Contralor General de la República, dentro de los primeros treinta días de cada período constitucional".

Lo que puede observarse en este caso, es que a diferencia de México, el Contralor goza de libertad de nombrar y remover al personal, situación que en nuestro caso no ocurre. Desde otro ángulo, puede destacarse que es nombrado dentro de los primeros treinta días de un período constitucional, por definición, después de las elecciones, y por la mayoría resultante de ese evento; ya que su mandato sólo dura un período. Esta situación puede afectar al desarrollo profesional en la función contralora.

Ambito de competencia

La Contraloría tiene amplias facultades, dentro de los términos establecidos en la ley, para examinar las actividades de la Administración Central, de la Administración Nacional Descentralizada, de los Estados, del Distrito Federal, de los Municipios y de los Territorios Federales y, como resultado de sus actuaciones, puede formular reparos, realizar averiguaciones administrativas e imponer multas, de acuerdo a la gravedad de las faltas y la entidad de los perjuicios causados.

Esto en razón a lo previsto en el siguiente artículo:

Artículo 235 Constitucional: "Las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse por ley a los institutos autónomos, así como también a las administraciones estatales o municipales, sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la presente constitución".

Por otra parte, el Contralor debe presentar anualmente al Congreso un informe sobre la actuación de la Contraloría o sobre la cuenta o cuentas que hayan presentado al Congreso los organismos y funcionarios obligados a ello. De igual forma, debe presentar los informes que en cualquier momento le soliciten el Congreso o el Ejecutivo Nacional (art. 239 constitucional).

Como puede observarse, y a pesar que el artículo 3ero. de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República menciona que las funciones de tal institución deben ser ejercidas con imparcialidad y al margen de toda política partidista, la Contraloría venezolana es una entidad que actúa como órgano auxiliar del Congreso Nacional en su función de control de la Hacienda Pública, de una forma muy similar a la que ocurre en México, de acuerdo a lo que prescriben los artículos constitucionales ya comentados.

7.3 Principales diferencias

Como ha podido observarse la función contralora tiene un rango de aplicación conceptual bastante amplio, pues se usa para identificar las que cumplían los tribunales o cortes de cuentas de contenido jurisdiccional e independiente de otros poderes; las contadurías mayores de hacienda como órganos auxiliares del Parlamento, que enfatizaban primero el carácter de control presupuestal y fiscalización contable de un documento que obligadamente debía presentar en tiempo y forma el Jefe de Gobierno denominado Cuenta Pública (México). Después aparece la contraloría, normalmente como poder independiente y órganos y funciones de control externo más amplias que las de las contadurías mayores de hacienda (Chile). Otras contralorías podían actuar como órganos de control interno del ejecutivo (México) o alternativamente como órganos auxiliares del Parlamento, considerado en su conjunto (Colombia), o bien, solamente de las cámaras de diputados. El control interno tomó el nombre de fiscalía en el caso de Chile.

Como también se pudo observar, poseen rasgos en común, pero también importantes diferencias. Dentro de lo que corresponde al control externo del ejecutivo, las diferencias más importantes que se pueden observar son las que están relacionadas con el grado de independencia respecto de los demás poderes y los grados de autonomía del órgano contralor, técnica, presupuestaria etc. estos factores están estrechamente relacionados, con la dependencia o no ya sea del Congreso o de algunas de sus Cámaras. Estos aspectos se encuentran relacionados también con el régimen de designación, remoción y permanencia del personal, principalmente de la autoridad ejecutiva.

De otra parte, se puede notar que existen diferencias importantes no sólo en el nombre, sino también en las funciones que realizan tanto el Tribunal de Cuentas, que en el caso de Chile es una función anexa a la de la Contraloría General, mientras que en otros países tiende a ser sustituida por otras instituciones meramente formales. Después tenemos la Contaduría Mayor de Hacienda ejemplificada en la de México; y la Contraloría General cuyas diferencias y evolución, como mezclas conceptuales y funcionales ya hemos descrito

Factores sobre los que recaen las diferencias:

Las diferencias que podemos establecer son aquellas que pueden detectarse a partir de los documentos constitucionales y legales que hemos podido reunir. La importancia de cada una de ellas es diferente de otras, como las que van desde:

- a) Denominaciones;
- b) Resultado de las indicaciones de la Misión Kemmerer
- c) Quién o quienes formulan las propuestas de su titular o autoridad,
- d) Quién nombra al contralor;
- e) La duración del periodo de la designación;
- f) Es órgano auxiliar de cuáles otros órganos;
- g) La dependencia o no dependencia de otros órganos o poderes;
- h) Los grados de autonomía,
 - Las facultades que se poseen para designar al personal,
 - Autonomía presupuestaria,
 - Mayor o menor amplitud de instituciones sujetas a control,
- i) Los objetos sobre los que recae el control, fiscalización, etc.;
- j) La oportunidad en que se realiza el control: previa, coetánea o posterior, y
- k) Tipo de facultades: sancionatorias, correctivas, etc.
- l) Aproximación al sistema legislativo inglés
- m) Aproximación al sistema jurisdiccional francés
- n) Antigüedad

a) Denominaciones

Contraloría General de la República	<ul style="list-style-type: none"> • Venezuela • Chile • Colombia • Bolivia
Auditoría General de la Nación	<ul style="list-style-type: none"> • Argentina
Contaduría Mayor de Hacienda	<ul style="list-style-type: none"> • México

b) Resultado de las indicaciones de la Misión Kemmerer

Es resultado	<ul style="list-style-type: none"> • Bolivia • Colombia • Chile
No es resultado	<ul style="list-style-type: none"> • Argentina • México • Venezuela

c) Quién o quienes formulan las propuestas de su titular o autoridad

El partido de oposición mayoritario	<ul style="list-style-type: none"> • Argentina
El Senado de la República	<ul style="list-style-type: none"> • Bolivia
El Presidente de la República	<ul style="list-style-type: none"> • Chile
Otros órganos	<ul style="list-style-type: none"> • Colombia
La Cámara de Diputados	<ul style="list-style-type: none"> • México
El Congreso en pleno	<ul style="list-style-type: none"> • Venezuela

d) Quién nombra al contralor;

Presidentes de ambas Cámaras	• Argentina
El Presidente de la República	• Bolivia
El Presidente de la República con acuerdo del Senado	• Chile
El Congreso en pleno	• Colombia
La Cámara de Diputados	• México
El Congreso Nacional	• Venezuela

e) La duración del periodo de la designación;

8 años	• Argentina
10 años	• Bolivia
Inamovible en su cargo	• Chile
Mismo periodo presidencial	• Colombia
8 años	• México
5 años	• Venezuela

f) Es órgano auxiliar de cuáles otros órganos;

Asistencia técnica del Congreso	• Argentina
No menciona	• Bolivia
Ninguno	• Chile
No menciona	• Colombia
Cámara de Diputados	• México
Del Congreso	• Venezuela

g) La dependencia o no dependencia de otros órganos o poderes;

Jurisdicción del Congreso de la Unión	• Argentina
Presidente de la República	• Bolivia
Ninguno	• Chile
No menciona	• Colombia
Cámara de Diputados	• México
No menciona	• Venezuela

h) Los grados de autonomía

Autonomía funcional	• Argentina
Autonomía operativa, técnica y administrativa	• Bolivia
Autonomía administrativa y presupuestal.	• Colombia
Autonomía total, (excepto presupuestal)	• Chile
Autonomía técnica	• México
Autonomía orgánica, funcional y administrativa	• Venezuela

i) Los objetos sobre los que recae el control, fiscalización, etc.;

• Argentina	Efectúa el control de legalidad, gestión y auditoría de toda actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera que sea su modalidad de organización e interviene en la aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de fondos públicos.
• Bolivia	La Contraloría General de la República tendrá el control fiscal sobre las operaciones de entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta.
• Chile	Ejerce el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examina y juzga las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; lleva la contabilidad general de la Nación y desempeña las demás funciones que le encomienda la ley orgánica constitucional respectiva.
• Colombia	Vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.
• México	Tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal (administración centralizada y paraestatal)
• Venezuela	Todos los organismos y entidades públicas del país están sujetos a su control, vigilancia y fiscalización, así como los organismos y particulares que manejan bienes o fondos del Estado o realizan contratos con éste.

j) La oportunidad en que se realiza el control: previa, coetánea o posterior,

• Argentina	Posterior
• Bolivia	Posterior
• Chile	Previo (aunque pueden realizar auditorías en cualquier momento)
• Colombia	Previo
• México	Posterior
• Venezuela	Previo

k) Aproximación al sistema legislativo inglés o al sistema jurisdiccional francés

• Argentina	Inglés
• Bolivia	Ninguno de los dos (es similar a la SECODAM)
• Colombia	S/D
• Chile	Francés
• México	Inglés
• Venezuela	Inglés

l) Antigüedad

• Argentina	Reformas de 1994
• Bolivia	S/D
• Colombia	1923
• Chile	1927
• México	1824
• Venezuela	S/D

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

En este último apartado tomaremos como base los resultados de la investigación realizada, y a partir de ellos considerar primero la validez de las hipótesis de trabajo que sirvieron de punto de partida a nuestra investigación. Como se recordará, ellas fueron las siguientes:

PRIMERA HIPOTESIS

Nuestra primera tarea de conclusiones nos obliga a referirnos a las hipótesis de trabajo señaladas en el capítulo I, página 12. Para precisar sus términos la transcribimos literalmente:

- I. **El control que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, padece dependencia política, lo que, por definición, se opone a su autonomía técnica.**

Autónomo, etimológicamente significa que un órgano está en condiciones de dictar sus propias normas. Al interior del Estado, en términos generales, la autonomía es otorgada por una autoridad superior a una estructura orgánica a la que ha creado en ejercicio de sus atribuciones y facultades. La finalidad que se persigue al otorgarla está orientada a facilitar que el órgano autónomo logre realizar con mayor éxito sus funciones y de esa forma permitirle cumplir más eficazmente con la misión que justifica su creación y la visión que define sus objetivos estratégicos de largo plazo. La autoridad superior puede otorgar la autonomía en el acto legal de creación de un órgano. Ese es el caso, de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuya Ley Orgánica así lo indica, habida cuenta de lo señalado en el capítulo III, página 32.

En el sector público la autonomía se otorga en diferentes aspectos y grados. Por ejemplo si tomamos la autonomía financiera, referida a que puede lograr y emplear recursos financieros, ésta existe en ciertas empresas públicas, como PEMEX y las compañías subsidiarias. En otras instituciones no existe, como en la Universidad Nacional Autónoma de México, que depende para operar, no de ingresos propios, sino casi por completo de las transferencias o subsidios fiscales. La autonomía financiera puede ir acompañada o no acompañada de autonomía presupuestaria. Y en esa materia pueden haber grados. La contabilidad presupuestaria de PEMEX es doble. La primera sirve a sus propios fines de control, pero dicha contabilidad tiene que admitir su convertibilidad a la contabilidad presupuestaria que utiliza la Secretaría de Hacienda.¹

En la vida cotidiana podemos examinar diversos ejemplos de autonomía técnica. Cuando vamos al médico entregamos a su decisión el establecimiento de qué males padecemos y cuál es el tratamiento que en nuestro caso conviene seguir. Lo mismo hacen los clientes con los abogados que les defienden.

Cuando existen situaciones litigiosas, en que dos partes tienen intereses encontrados que generan un conflicto, estas partes pueden que quieran conservar aquello que los une y sólo superar el conflicto que las separa. En ese caso, pueden entregar la discordia al examen de un tercero que medie en el conflicto facilitando que se llegue a un acuerdo. En otras arbitrando una solución, que pueden aceptar o rechazar las partes, o bien, dichas partes pueden haberse mutuamente obligado a aceptar, cualquiera sea la solución arbitrada. Estos mediadores y

¹ Escobar Valenzuela, Miguel, apuntes de clases.

árbitros deben gozar de autonomía técnica y ser a los ojos de ambos contendientes en litigio, no sólo técnicos en materia de negociación, mediación y arbitraje, sino serlo también en la materia sobre la que recaerán esas figuras. Además, de ser neutrales con respecto a la diferencia de intereses que separa a quienes requieren de sus servicios.

Es a la luz de estas ideas previas que examinaremos la autonomía técnica nominalmente otorgada a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, a la vez que también examinaremos aquellos factores que la disminuyen, por servir a los intereses políticos de un sector en oposición a otro u otros.

Así tenemos que:

- a) México, en materia de fiscalización se ubica dentro del sistema parlamentario o inglés, (ver capítulo VII) debido a que es uno de sus órganos legislativos, la Cámara de Diputados, quién revisa a posteriori la Cuenta Pública del Gobierno Federal. Ha sido la propia Constitución Política de nuestro país la que ha confiado esa facultad a dicha Cámara, la cual, en cumplimiento de esa atribución, mediante la emisión de una Ley Orgánica creó al órgano auxiliar denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que nominalmente cuenta con autonomía técnica para el desarrollo de las actividades a través de las cuales cumple las funciones encomendadas.
- b) *Esta autonomía puede ser seriamente cuestionada, porque como ya se describió en el capítulo III página 42, según la propia Ley orgánica, y su derivado, el Reglamento interno, la Cámara de Diputados ejerce atribuciones, generalmente a través de la Comisión de Vigilancia, que debieran estar encomendadas exclusivamente a la Contaduría Mayor de Hacienda. Iniciando el examen, la Cámara de Diputados tiene la facultad de designar Contador Mayor de Hacienda (Ley orgánica de la institución, artículo 2º, página 34.) así como prorrogar un período más sus funciones; y remover a éste y al personal de confianza, a propuesta de la Comisión de Vigilancia, (Ley Orgánica art. 5º, página 42) por lo que habría que preguntarse si tales nombramientos obedecen sólo a la solvencia técnica o profesional de quien o quienes los desempeñan o si, dado el carácter político de los señores diputados y su normal pertenencia a partidos o bloques de poder que luchan políticamente, se están introduciendo factores de dicha índole, por definición ajenos y, en esa medida, contradictorios con la autonomía técnica nominalmente declarada.*
- c) De acuerdo al Capítulo III página 32, la Constitución de 1917, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la acción de vigilar, por medio de una *comisión interna propia, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda. Ésta es la Comisión de Vigilancia, misma que, por su importancia estratégica en la lucha política, en gobierno hegemónicos o gobiernos divididos, será designada por el bloque dominante, sea de oposición o de gobierno. Por esa circunstancia, no obstante la autonomía técnica indicada, dicha Comisión atendido el valor político estratégico de la Comisión de Vigilancia, es la que está legalmente facultada para autorizar el nombramiento y remoción de los trabajadores de base y no el Contador Mayor de Hacienda, situación que desde luego representa un obstáculo para el pleno ejercicio de la autonomía técnica. Bastaría recurrir a los consabidos apoyos políticos par conseguir nombramientos y remociones independientes de la autonomía técnica que supone idoneidad profesional y administrativa.*

De otra parte, la H. Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia, puede ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda la práctica de visitas, inspecciones, y auditorías a las dependencias y entidades de cuyo desempeño informa el Ejecutivo Federal a través de la Cuenta Pública. Como es obvio, si puede ordenarlas, la resolución que así lo acuerda puede hacerlo por razones muy diferentes a las técnicas. En otra palabras, convirtiendo a la contaduría mayor de hacienda en un arma dentro de la lucha política; o bien, por esa vía, y en sentido contrario, obstaculizar por razones políticas su autonomía técnica.

Además, es la Comisión de Vigilancia la facultada para someter a consideración de la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto anual de la Institución (Ley orgánica, artículo 10 fracción VI). Incluso, estudia y aprueba mensualmente, en su caso, el ejercicio del presupuesto en esos periodos, y revisa las cuentas mensual y anual de la Contaduría Mayor de Hacienda. De otra parte, la Cámara de Diputados establece la organización y expide el Reglamento Interior de la misma (Ley Orgánica, artículo 10, fracciones VII y VIII). Se trata, pues, de un control firme y consistente que va reduciendo la autonomía técnica y favoreciendo su dependencia política, en particular de la Comisión de Vigilancia y de la mayoría política que la controla.

- d) Para un mayor esclarecimiento del papel que se cumple como consecuencia de gobierno hegemónicos y gobiernos divididos, cabe señalar que dependencia política que hemos fundamentado en los artículos referidos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, no sólo se manifiesta por el nombramiento o permanencia del personal y su organización y funciones que la Cámara designa a la institución, sino también, tiene que ver con la presión que pueden desarrollar las instituciones y agentes políticos, que lógicamente tienen intereses y valores contrapuestos, por lo que pueden influenciar para favorecer sus intereses de partido por ejemplo, y por tanto, a intereses ajenos a la función fiscalizadora de la entidad. Esto se ve claramente por un lado, cuando hay un partido mayoritario de gobierno, que no tiene por interés político fiscalizar realmente al Ejecutivo Federal, como sucedía en México hasta apenas el sexenio pasado. Por otro lado, e inversamente, en el caso de un gobierno dividido, en que el partido o la coalición mayoritaria es de oposición, su interés político va ser el de aprovechar esas facultades para politizar el proceso de fiscalización, como puede observarse en el presente período presidencial.
- e) Cuando la función contralora sobre la cuenta pública es responsabilidad de un órgano que depende de un poder del Estado, sea del Ejecutivo, o, como en este caso, de una de las cámaras del Poder Legislativo, ambas situaciones repercuten negativamente en el eficacia funcional de los resultados de la actividad fiscalizadora. Por ejemplo, el partido en el gobierno que también tenga la mayoría en la Cámara de Diputados de la que depende la Contaduría Mayor de Hacienda, apostará siempre por una fiscalización laxa, al carecer la oposición de la capacidad necesaria para obtener la votación necesaria que le permita ejercer presión suficiente y obtener que la Contaduría mayor de hacienda, en este caso, se convierta en arma política. De otra parte, en una situación inversa, por la vía de las alianzas o coaliciones opositoras que ven el gobierno el enemigo común a vencer, pueden estar volcadas al común ataque al poder ejecutivo, con lo que también generan una

tendencia a producir la dependencia política del órgano contralor y su distorsión funcional.

- f) Otro aspecto es el de la cultura política, cuando se expresa a nivel de la pugna partidaria, lo que significa saber si predomina en ellos la confrontación o la búsqueda de acuerdos y consensos que hagan avanzar el proceso legislativo, o se privilegia actuar como contrapoder que sólo busca desalojar del poder ejecutivo al partido político en cuyas manos se encuentra. Como una prueba de que en México prevalece tal posición, resulta útil citar nuevamente la expresión del auditor mayor de la institución: *"Muchos de ellos quisieran ver resultados contundentes, inmediatos, que alguien se pudiera ir a la cárcel muy rápido. ¡Quieren sangre!"*. Aunque aclara que también *"hay algunos que quisieran que la labor de fiscalización siguiera siendo muy laxa"* (Ver página 42).

La particular situación que ocupa nuestro interés, sin dudas genera inconvenientes para el funcionamiento eficaz de la institución fiscalizadora del país en lo que se refiere a su autonomía técnica, aunque no la haga imposible del todo. Porque si bien es cierto que los miembros de la institución *no son diputados ni puede asumirse directamente que pertenezcan a partido político alguno*, al estar la Contaduría subordinada la Cámara de Diputados se presta a conflictos partidistas, como se han visto recientemente en la presente legislatura. A pesar de la supuesta autonomía de la institución en la realización de sus tareas.

En conclusión: Puede considerarse que la revisión de la Cuenta Pública de la Hacienda Federal, como instrumento de fiscalización y control a posteriori, de los ingresos recaudados y egresos como expresión de ejercicio del presupuesto de egresos, en razón de su propio ordenamiento constitucional y legal, y por la naturaleza política del órgano que la tiene realmente a su cargo, y al cual le sirve sólo como auxiliar la Contaduría Mayor de Hacienda, existen varios factores que, pese a la autonomía técnica nominalmente atribuida, hacen o determinan que esta función de control y fiscalización asignada esté *marcada por una significativa dependencia política*, que por su naturaleza se opone a la autonomía técnica, toda vez que las atribuciones de la Comisión y de la propia Cámara pueden sesgar la imparcialidad técnica requerida, por definición ajena a la pugna política y su desarrollo. De otra parte, en cuanto es así, los objetivos de racionalidad administrativa, expresados en términos de eficiencia, eficacia y equidad en materia de resultados en contrapartida de proyectos y programas, tiende a desvanecerse. A ese peligro contribuye la actitud predominante entre los actores del debate parlamentario, que no puede tomar como elemento sustantivo del mismo la racionalidad administrativa que aprueba o cuestionan los informes que emite la Contaduría a la Comisión y al Pleno.

Al parecer, la única manera de que la autonomía técnica quede garantizada, de modo que en el ámbito federal quede también garantizado el equilibrio de poderes, sólo se cumple, cuando el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda, o en su caso el Contralor de la Contraloría General de la República, o del Órgano Superior de Fiscalización que se haya creado, sea designado por mayoría especial en el Senado, entre los integrantes de una terna propuesta por el Ejecutivo Federal, integrada por profesionales que cubran los requisitos inherentes al cargo, y que sea inamovible en el cargo, a menos por renuncia voluntaria o por destitución o remoción mediada por juicio político que tenga por causa falta grave o notable abandono de sus deberes. La autonomía debe abarcar los ámbitos presupuestario, de reglamentación, planeación y programación y el nombramiento y destinación del personal mediante concursos de oposición para ingreso, concursos de promoción y el establecimiento de un servicio civil de carrera, dala estabilidad, irrenunciabilidad y permanencia de la función.

SEGUNDA HIPOTESIS

Con respecto a la segunda de las hipótesis de trabajo, misma que más abajo se transcribe, podemos señalar que al igual que la primera, las investigaciones realizadas tienden a confirmarla.

II. El control que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, no cumple con los requisitos de la función contralora moderna.

Con respecto a esta segunda hipótesis de trabajo, se pueden formular las siguientes reflexiones:

a) Como se ha dicho en el capítulo I, el control puede recaer sobre diferentes objetos y en muchos casos tomar de ahí su denominación: control jurídico: legal y reglamentario, de calidad, financiero, contable, programático, presupuestario, etcétera, aunque en muchos casos estos controles se implican unos y otros. La auditoría especializada suele trabajar con formas integrales de control que abarcan toda la gama o un espectro muy amplio de ella. En otros casos el control asume su denominación por la oportunidad en que se realiza: previo, coetáneo y *a posteriori*. Estos últimos tipos de control se pueden llevar a cabo por cada servidor público durante su trabajo y recaer sobre lo que él mismo haga. Pueden haber servidores públicos, como los jefes y supervisores que lo realicen inmediata y directamente sobre sus subordinados. Pero también pueden haber órganos internos y externos de control sujetos a una autoridad y ordenamiento comunes, o bien dependiendo de autoridades y ordenamiento distintos. Lo importante de retener es la forma en que se combinan. Cada uno de ellos cumple ciertas funciones, de ahí la necesidad de integrar fórmulas de control que cumplan con ciertos principios:

- El control debe ser selectivo: no se puede controlar todo.
- El control debe ser sistemático: las partes que se seleccionan deben formar un todo integrado.
- El control debe responder a un principio estratégico: el sistema de control debe estar orientado a propósitos centrales desde el punto de vista de la dirección.
- El control preventivo procura evitar vicios de forma y fondo en materia de pertinencia de lo que se va a realizar en términos legales, de racionalidad administrativa, económica, financiera, presupuestaria y contable.
- El control coetáneo se verifica durante la realización del accionar administrativo al ejecutar las decisiones adoptadas, y aprobadas por el control previo.
- El control *a posteriori* se realiza, por periodos concluidos previamente acordados y programados, y puede ser del todo independiente de los controles anteriormente mencionados. Esa situación existía en México, cuando no existía la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Por la oportunidad en que se realiza, tiende a predominar en él el carácter sancionatorio, y el preventivo sólo puede ser el efecto aleccionador de las sanciones impuestas.
- El control debe evitar los fenómenos de piramidación y duplicación de funciones.
- El costo del control no debe sobrepasar límites considerados razonables, atendiendo al valor de los resultados comparados con sus costos, para lo cual la técnica del benchmarking (ver glosario) resulta aconsejable.

b) El examen de las facultades que le otorga la Ley Orgánica a la Contaduría Mayor de Hacienda, y el Reglamento Interno que de ella deriva, (Ver disposiciones en el capítulo III) como el propio título del órgano, en realidad se privilegia en la práctica real de la Contaduría los aspectos propios a la fiscalización y a la auditoría que operan a partir de los aspectos puramente contables, como se observa al considerar lo que prescribe su Ley Orgánica y su Reglamento Interior:

- Hasta la Ley Orgánica de 1978, privaban en ella las simples funciones de glosa, esto es, revisar exclusivamente la exactitud y veracidad de ingresos y gastos. A partir de esa fecha esta función se abre a la de auditoría. Pero este término, por definición, alude propiamente a la actividad que consiste en el examen y revisión de los ingresos y egresos públicos. La auditoría, como el control, en este caso se realiza por muestreo selectivo en virtud de no ser posible abarcar la totalidad de los aspectos contenidos en la Cuenta Pública, pero obviamente, sin abandonar los aspectos contables y de fiscalización, más que de eficiencia y eficacia administrativa, económica y administrativa que tienen más significado nominal que real, ya que se puede ser ineficiente o ineficaz sin haber violado norma legal alguna, por lo cual no se pueden fincar responsabilidades de ninguna especie.
- Incluso la propia Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, incidirá definiendo el carácter de la Cuenta Pública y lo que comprende. Así lo hace en el artículo que se transcribe:

"Artículo 43.- Los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación serán consolidados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que será responsable de formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la consideración del Presidente de la República para su presentación en los términos del párrafo sexto de la fracción IV del artículo 4º Constitucional."

- Por su parte, en el análisis que ahí se hace de la estructura de la Contaduría Mayor de Hacienda, encontramos las siguientes unidades de auditoría:
 - Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central
 - Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central
 - Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal
 - Dirección General de Auditoría de Obra Pública.
- Por su parte, de acuerdo al artículo 74 de la Constitución Política y lo señalado en el artículo 73, información que debe integrar la cuenta Pública tomaremos los que tienen una base contable y una finalidad de fiscalización, son los siguientes:
 - Información Financiera
 - Información Presupuestal

La información financiera se refiere contablemente a la obtención y a la aplicación de los recursos y a su situación al final del ejercicio.

Abarca los siguientes apartados:

- Subsistema de Egresos
- Subsistema de Fondos Federales
- Subsistema de Recaudación
- Subsistema de Deuda Pública

- Dirección General de Análisis e Investigación Económica
Esta dirección tiene la tarea de efectuar el análisis económico, financiero y presupuestario de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para evaluar los resultados de la gestión financiera del Gobierno Federal y de su efecto en la economía nacional. La información que revisa de la Cuenta Pública, es la que se reseñó en la Información económica.
- e) No obstante, si bien el procedimiento de auditoría es el que aquí se aplica en ambos casos, como toda auditoría no opera ni puede operar sino *a posteriori*, por lo que no puede cumplir tampoco uno de los requisitos del control moderno, es decir, el que corresponde al control previo y el coetáneo, por lo que éste tiene que cumplirse en otra parte, en las contralorías internas y las que cumplen los comisarios, mismas que la SECODAM mantiene en las dependencias y en las entidades.
- f) Si se examina el Decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1998, mismo que se encuentra entre los anexos, permite identificar el tipo de observaciones que resultan de la revisión efectuada por la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados y del pronunciamiento que de dicha revisión se deriva. Examinaremos clasificadamente algunos grupos:

Artículo 5º.

- **Observaciones sobre procedimientos:**
 - No incluyó información completa sobre recaudación por tipo de bienes en el caso del IVA, y por estratos de ingreso, en el caso del impuesto a la renta e IVA por entidades federativas, número de contribuyentes, personas físicas y morales, así como las tasas efectivas de gravamen; ya que sólo cumplió parcialmente con la información solicitada. Numeral 1.
 - En el informe trimestral sólo cumplió parcialmente con la información requerida en materia de finanzas públicas y la deuda pública y sólo presentó el relativo a la distribución de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el primer trimestre, omitiendo esa información para el segundo semestre. numeral 1.
 - Observa que la Comisión de Programación, Presupuesto y cuenta Pública no recibió copia de los programas para fomentar el ahorro, con excepción del presentado por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Numeral 1.

Artículo 6º.

- **Recomendaciones sobre procedimientos:**
 - Que se incorporen las metas de cada una de las unidades responsables, ya que para el ejercicio del gasto programático sólo se mencionan las de las actividades institucionales. Numeral 1.
 - Se exige incluir información del gasto en relaciones Exteriores, por cada una de las oficinas de la representación del país. Numeral 2.
 - Que la SAGAR informe desglosadamente los gastos ejercidos en el programa de empleo temporal y aquellos destinados a la adquisición de materiales, herramientas y gastos de operación de este programa.. Numeral 3.

- Estado de Resultados

La **información presupuestal** se refiere contablemente a las asignaciones aprobadas a cada dependencia y entidad en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y al importe que de dichas asignaciones ha sido radicado, comprometido y pagado, asimismo se refiere a las estimaciones e ingresos reales de la Ley de Ingresos de la Federación.

Abarca los siguientes apartados:

- Subsistema de Ingresos
- Subsistema de Recaudación
- Subsistema Deuda Pública ²

De otra parte, la información que puede obtenerse de los estados financieros que conforman la Cuenta Pública, descrita en el capítulo IV, citaremos algunos de ellos:

Estados financieros presupuestarios básicos:

- Estados financieros consolidados
- Situación financiera comparativa del Sector Público Presupuestario
- Modificaciones en la Hacienda Pública Federal del sector público presupuestario.
- Situación financiera comparativo de organismos y empresas de control presupuestal directo
- Resultados comparativos de organismos y empresas de control presupuestal directo

Estados presupuestarios y económicos consolidados

- Ingresos Presupuestarios del Sector Público
- Egresos Presupuestarios del Sector Público
- Clasificación Económica en Cuenta Doble del Gobierno Federal, etc.

c) Independientemente de lo anterior, en sus atribuciones están también contemplados otros aspectos de control tanto contables como administrativos, en los que se incluyen resultados de gestión.

- Información Programática
- Información Económica.

La Información programática: Presenta en términos comparativos, adicionándole información, la información presupuestal a la que nos referimos. En ese sentido señala los avances realmente logrados comparándolos con las metas programadas, en términos de avances físicos y las erogaciones presupuestarias comprometidas y pagadas.

Admite un apartado con el siguiente desglose.

- Subsistema de Egresos
 - Estado Analítico de Programas
 - Avance de Programas
 - Análisis Sectorial Programático

La Información económica: Comprende cédulas explicativas y en su caso justificativas del ingreso y del egreso presupuestal autorizados, así como del endeudamiento realizado, como de las políticas y estrategias aplicadas. Como en el

² Castro Vázquez, Raúl, "Contabilidad Gubernamental", Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México, 1997 págs. 206-207.

Siguen otros nueve numerales, todos los cuales se caracterizan por solicitar información más detallada y presentada en forma específica.

Artículo 7°.

- **Solicitud de auditorías a realizar por la Contaduría Mayor de Hacienda:**
 - Una afecta a la PGR para indagar sobre la compra de cinco sistemas *Mobile Search*, destinados a la detección de drogas.
 - Dos de ellas afectan a la Secretaría de Relaciones exteriores para revisar gastos ejercidos por embajadas y consulados.
 - Dos para establecer la corrección en la liquidación de 1167 plazas en la extinta CONASUPO.
 - Dos relativas a la SAGAR. Una por el retraso en la aprobación y publicación de la normatividad en diferentes programas de esa Secretaría y otra por sobrejercicio del programa de oleaginosas.
 - Otra afecta a SEDESOL relativa al programa PROGRESA
 - Dos a la Presidencia de la República: una por la remotorización de tres helicópteros PUMA y otra por gastos en la actividad 104. 'comunicar y difundir las actividades y compromisos del Gobierno Federal.

Siguen otros 23 numerales, todos los cuales se caracterizan por ordenar auditorías a servicios públicos para aclarar sobrejercicios y subjercicios.

- g) El control de la función pública que realiza la Contaduría, como puede observarse en el Decreto que su informe previo origina en la H. Cámara de Diputados, se enfoca más en los aspectos que tiene que ver con procedimientos legales y contables, sin enfatizar sobre los resultados. Esto se hace más evidente cuando se observa que el eje motriz de la realización de las auditorías gira en torno al cumplimiento de las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos Federales y normatividad aplicable en la materia, y en esa medida independientemente de los resultados efectivamente alcanzados; dejando a un lado la eficiencia y eficacia en los servicios públicos que recaen directamente en el ciudadano. Esto en razón de que la administración pública debe operar sobre la base de compromisos ligados a resultados de la gestión más que condicionados a la reglamentación de los procedimientos para lograrlos.
- h) Desde el punto de vista de la evaluación, hay muy poca influencia en los productos finales de la revisión de la cuenta pública. No se usan indicadores de ninguna especie, y sólo se hace mención de sobrejercicios y subejercicios, que son una realidad consecuencia de que tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos son productos de cálculos meramente aproximativos, que justifican los movimientos presupuestarios: techos financieros, adecuaciones líquidas y compensadas.
- i) Si se tienen en cuenta los rasgos que caracterizan el control y la evaluación moderna, cabe destacar que muy difícilmente puede ser cumplido por este tipo de control de carácter fiscalizador. Una breve revista de dichos rasgos nos evidenciará las diferencias:
 - **Rasgos del control y evaluación modernos:**
 - El control debe actuar preventivamente, para evitar el riesgo de comisión de vicios de forma y fondo en los actos administrativos públicos, en cada unidad responsable: dependencias, entidades, y órganos desconcentrados. Prevenir es mejor que reparar y sancionar.

- El control moderno principalmente establece y compara las desviaciones positivas y negativas entre resultados e insumos, entre resultados efectivos y metas programadas en términos del Plan Nacional de Desarrollo, y las líneas de acción de carácter anual, definidas en términos de la planeación estratégica, que especifica indicadores estratégicos, indicadores operativos o de gestión, e indicadores de servicios.
- El control de calidad en los servicios públicos, la calidad total y la mejora continua, como la certificación ISO, son expresiones de los elementos que caracterizan al control moderno.
- La administración del riesgo, es otro de los elementos que se inscriben dentro del control moderno, incluido el sector público.
- La evaluación, que sigue al control, se basa en los resultados y no en las actividades realizadas. Se opone en consecuencia, a las limitaciones de los procesos de mera fiscalización que pone el acento en las actividades, los procedimientos y empleo de los insumos.
- El control moderno toma por base la comparación del sistema de Benchmarking para permitir evaluaciones objetivas
- El moderno control del sector público toma por base a los procesos de planeación y programación presupuestaria, y se aplica al ejercicio y sus resultados para hacer factible la evaluación.
- El control moderno del sector público se legitima en la más amplia información al público de sus resultados, y en lo que se refiere a los proyectos y programas concertados, reposa en la introducción del control social directo por parte de los grupos directamente interesados.
- El control externo debe ser del tipo auditoría, y debe realizarse por cuerpos profesionales ajenos y neutrales a motivaciones políticas distintas a las contables, financieras, económicas, programáticas, presupuestales y administrativas.

EN CONCLUSION: Se confirma que las funciones de fiscalización, control y evaluación que sobre la Cuenta Pública de la Hacienda Federal, que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, en cuanto órgano auxiliar de la H. Cámara de Diputados, no cumple con los requisitos de la moderna función de control. Y no con ellos por las siguientes razones:

- a) Queda limitada a funciones de *control a posteriori*, y en esa medida encadenada a obtener resultados que fundamentalmente se expresan en medidas sancionatorias con respecto a las responsabilidades de los servidores públicos y de resarcimiento fiscal. Por tal razón no es preventiva de vicios legales de forma y fondo que competen al derecho administrativo, susceptibles de ocurrir en las dependencias y entidades, como en los órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal.
- b) El control moderno del sector público debe —atendido también el marco jurídico aplicable, en lo constitucional el Plan nacional de Desarrollo, en lo legal la Ley de Planeación, como el conjunto de disposiciones reglamentarias— establecer y comparar las desviaciones positivas y negativas entre resultados e insumos, entre resultados efectivos y metas definidas en las líneas de acción de carácter anual que se reflejan en el Presupuesto de Egresos, definidas en términos de la planeación estratégica que especifica indicadores estratégicos, operativos o de gestión, e indicadores de servicios. Además, en materia de la Ley de Ingresos, debe comparar, periodizadamente, y por sector, subsector y rama económicos, los resultados recaudatorios obtenidos. Y en materia del Presupuesto de Egresos, relacionar la aplicación del gasto, con los objetivos de política económica, los programas sectoriales, los especiales, regionales e institucionales que define la ley federal de planeación, y que sustentaron ambos

proyectos. Estas funciones tienen mayor significación cuando tienen un carácter global, con reserva acerca de las desviaciones negativas. Centrar los informes previos y el decreto que de él deriva, omitiendo las cuestiones centrales, denuncia la preeminencia que alcanzan los objetivos políticos sobre los que corresponden al control moderno.

- c) Como el control se centra exclusivamente en la Cuenta Pública, no le resulta compatible, dada la preeminencia fiscalizadora que en la realidad adquieren sus funciones, pronunciarse sobre la existencia o no de sistemas de control en la administración pública, como son los de control de calidad, la calidad total, la mejora continua y las certificaciones ISO. Estas son completamente aplicables al sector público, y aunque no se ha generalizado su empleo, resultan ajenas a la función de control de la Contaduría.
- d) En el cuerpo de preocupaciones propias a la administración pública moderna, tan influenciada por las aportaciones provenientes del sector privado, la administración del riesgo ha pasado a ser un aspecto fundamental a controlar su existencia y desarrollo en el sector público, abriendo espacios a las funciones de auditoría y asesoría.
- e) El control fiscalizador, aunque necesario, no es el más importante como control para la evaluación del desempeño institucional e individual de los servidores públicos. En ese sentido, hay que comparar productos con insumos, en cuanto indicadores de eficiencia. Asimismo, metas programáticas (metas de los indicadores) con los resultados institucionales de acuerdo a programas operativos anuales y los proyectos y programas específicos en ellos contenidos. El desempeño institucional en términos de resultados de las unidades responsables, es más importante de considerar que las fallas de procedimiento y las irregularidades individuales. Estas sólo deben adquirir significado en forma posterior al análisis del desempeño del conjunto, tanto en el control como en la evaluación del desempeño. Aspectos que no se consideran con la debida relevancia en la estructura de la cuenta pública, como en el examen que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda.
- f) La evaluación que deriva del control, debe tomar otras referencias de comparación, por lo cual debe utilizar el instrumental propio al benchmarking, que consiste en comparar las variables de desempeño en eficiencia y eficacia con el de otras instituciones similares, tanto nacionales como extranjeras a niveles semejantes de desarrollo tecnológico. Esos instrumentos están completamente ignorados en el Informe Previo y en el Decreto que dicho informe origina.
- g) El Presupuesto de Egresos tiene una estructura que responde a los criterios de definición de los ramos, mismos que se pueden observar en el decreto de Presupuesto de Egresos para el año fiscal 2000, que se acompaña en los anexos. Los ramos, representan la consolidación de los presupuestos de las dependencias y entidades, incluyendo los órganos desconcentrados que éstas tengan. Por tanto, el control que se realiza no tiene como punto de partida el proceso de planeación de las unidades responsables, mismo que sirve para definir el proceso de programación presupuestaria, que, una vez aprobado el presupuesto de egresos, define el Programa Operativo Anual (POA) de la unidad responsable (UR) de que se trate. Estos POA's sufren modificaciones por variaciones en los techos financieros y por las adecuaciones que es necesario hacer al producirse variaciones en los factores considerados en el cálculo inicial. Es lógico entonces que aparezcan, por fallas inherentes al proceso, variaciones entre el presupuesto ejercido y el inicialmente autorizado. Estas pueden explicarse, en

una cierta proporción, por las que ocurren en los procesos de planeación y programación deficientes. No obstante, muchas de esas variaciones son explicables y lógicas, ya que no pueden ni deben impedir que se cumpla con los objetivos institucionales, porque el cálculo falló a causa de factores externos, por ejemplo: alza internacional de precios de ciertos insumos médicos.

- h) El control moderno se legitima sobre la base de la más amplia información al público directamente interesado en la prestación de servicios públicos traducibles en proyectos y programas. La información a los representantes de la nación, los diputados reunidos en la Cámara correspondiente, en los hechos no cumple con este requisito. Sólo lo que suena a estruendo político, o susceptible de provocarlo, pasa a ser materia de debate y noticia en los medios de comunicación.
- i) El control externo realmente funcional al proceso productivo que tienen a su cargo las dependencias y entidades, debe realizarse por cuerpos profesionales, no sólo para confirmar su buen o mal desempeño, sino para aportar y fundamentar las líneas de cambios estratégicos y operativos que deben implementarse en ellos. Esta finalidad, desde luego no se cumple por las auditorías de la Contaduría Mayor de Hacienda, preferentemente situadas en el plano fiscalizador.

De otra parte, el proceso mismo de revisión de la Cuenta Pública que lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda es bastante inoportuno, pues la revisión inicia seis meses después de terminado el ejercicio fiscal y concluye 15 meses después, es decir, que cuando la Contaduría emite su Informe de Resultados han transcurrido 21 meses.

Cabe observar que sólo hace algunos años, que se ha establecido como uno de los objetivos del PROMAP a cargo de la SECODAM, y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la implantación de instrumentos y técnicas de planeación estratégica en el proceso de presupuestación; como también incorporando la evaluación por resultados, que supone la sustitución de los controles tradicionales en esta área basados exclusiva o fundamentalmente en procedimientos provenientes del marco legal o de las técnicas contables sólo en cuanto tales. Es indispensable que termine de implementarse para poder obtener mejores resultados en materia de control y evaluación.

TERCERA HIPOTESIS

III. El control que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, es más sancionatorio que preventivo.

En lo que se refiere a la hipótesis III, cabe observar que el control que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, por recaer sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que se entrega a la Cámara de Diputados seis meses después de terminado el ejercicio presupuestario que coincide con el año calendario, es forzosamente un control *a posteriori*, por lo que no puede realizarse en forma previa, y de esta forma lo único que se deriva de esta fiscalización es la detección o búsqueda de irregularidades intencionadas o no para sancionarias y obtener el resarcimiento de daños en forma voluntaria o judicial, en vez de procurar la no ocurrencia de tales irregularidades.

La Contaduría Mayor de Hacienda sólo realiza control *a posteriori* de la administración pública federal, dejando el control preventivo en manos de la SHCP y la SECODAM ambas

bajo dependencia del Ejecutivo. Se ha dicho que la prevención es mejor que el remedio, lo cual, llevado al campo del mal manejo de los fondos públicos, implica que es mejor prevenir la desviación o mala utilización de los recursos públicos que castigar el hecho ya consumado. Asimismo, de alguna u otra forma, dentro de la misma administración pública han existido y existen los órganos de control internos, en contraposición al control externo que ejerce la Contaduría Mayor de Hacienda. Con apoyo en la división de controles externos y controles internos, órganos de vigilancia internos y órganos de vigilancia externos, hemos caído en una situación que, inclusive, es aceptada casi de manera unánime: que el órgano de control interno vigile en todo tiempo y que el órgano de control externo revise a partir de una cuenta que se presente, es decir, que la Contaduría Mayor de Hacienda mire al pasado y nunca al presente.

Ahora más que nunca los órganos de control de legalidad requieren de fortalecimiento y de transformación. El fenómeno de la ilegalidad y de la corrupción tiene que ver con muchos aspectos de nuestra vida, no solamente con el que se refiere a recursos públicos de naturaleza patrimonial o económica; pero, es sin duda el ámbito público, uno de los rubros que con prioridad debe atenderse, si se estima que es dentro de la administración pública federal, por el número de las personas que la integran como servidores públicos y por la magnitud de los recursos públicos que recaudan, manejan, custodian, administran y aplican, donde existe el campo más amplio para la ilegalidad y corrupción, por lo que debemos observar qué es lo que ocurre con su sistema de control.

Se estima que no necesariamente el control interno y el control externo del gasto público en la administración pública federal, deben encontrarse en órganos diversos y que cada uno actúe en etapas o momentos diferentes. El cuestionamiento, por otra parte, ha sido el porqué el órgano de control que en todo momento puede actuar dentro de la administración pública federal y sancionar las infracciones, tiene que depender del mismo titular de ella. Si la finalidad, para todos evidente, es que exista un órgano que cumpla con efectividad su función de vigilancia y de castigo de las infracciones.

Hay una realidad que no se puede desconocer y es que, dentro de la administración pública federal se creó toda una Secretaría como garantía de legalidad dentro del servicio público, que esa Secretaría se ha venido transformando y cuenta con Unidades en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. La referencia es concretamente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación); no obstante, la ilegalidad continúa en el proceder de muchos servidores públicos federales.

En la actualidad se han presentado y aprobado Iniciativas de Ley por el Ejecutivo Federal (1995), por el Partido Acción Nacional y por el Partido de la Revolución Democrática para modificar el marco constitucional y reglamentario de la actual Contaduría Mayor de Hacienda del gobierno federal. El resultado ha sido la Ley de Fiscalización Superior, que cambiaría la denominación del ente fiscalizador por el de Auditoría Superior de la Federación y, de la cual hace falta emitir su respectiva Ley Orgánica. El órgano fiscalizador superior del gobierno federal debe ser reformado para adecuarlo a las nuevas exigencias, a los reclamos ciudadanos y a las circunstancias que prevalecen en el país.

CONCLUSIONES GENERALES

1. La Contaduría Mayor de Hacienda es más que nada un órgano de fiscalización, al que sólo nominalmente más que realmente se le han encargado funciones de control y evaluación. Su dependencia de la Cámara de Diputados, el papel que con respecto a ella cumple la Comisión de Vigilancia y la Comisión de Programación Presupuesto y Cuenta Pública, tiende a nulificar la autonomía técnica y la neutralidad política con que debe operar la función contralora pública.
2. El control que realiza sobre la Cuenta Pública es *a posteriori*, y por tanto su función, por la oportunidad en que se realiza, y el tiempo que transcurre para que concluya su revisión, determina que en ella predomine el carácter sancionatorio y la obtención de resarcimientos voluntarios y judiciales, dejando forzosamente de lado los requisitos que debe cumplir el moderno control administrativo público.
3. La dependencia política y la naturaleza inherente a los resultados a los que conduce su gestión, hace necesario revisar y proponer nuevas alternativas al sistema nacional de control y evaluación de la Administración Pública, de modo que las entidades que lo practican, permitan que se cumpla con los requisitos del control y evaluación modernos ya citados.

RECOMENDACIONES DEL RESULTADO DE LA INVESTIGACION.

1. Debe concebirse un control externo a la administración pública federal, y a todos los órganos que operen con recursos públicos, una Contraloría General de la República, como un poder independiente de los demás poderes del Estado Ejecutivo y Legislativo. Es decir, un órgano que tenga una condición semejante en su autonomía, como lo son actualmente el Instituto Federal electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esta contraloría General de la República debe estar dotada de los siguientes atributos:
 - Su titular debe ser propuesto, a lo menos, a través de tema y designado, ya sea por el Senado o por el Presidente de la República, según la decisión que se adopte.
 - El titular debe ser ajeno a los partidos políticos y no haber desempeñado cargos de elección popular o servido cargos de Secretario de Estado
 - Debe gozar de inamovilidad, a menos que sea acusado constitucionalmente por faltas graves o notable abandono de sus deberes institucionales; y en su caso, por jubilación.
 - La contraloría general de la república debe contar con las siguientes autonomías:
 - Autonomía técnica
 - Autonomía presupuestaria, al igual de la que gozan el poder legislativo y poder judicial, cuyas propuestas sólo son incorporadas por el Presidente de la República al Proyecto de Presupuesto de Egresos.
 - Definir y modificar libremente su estructura orgánica.
 - Designar y adscribir libremente a su personal, dentro de los marcos de un servicio civil de carrera.

- Debe actuar como control previo, mediante el procedimiento de *toma de razón*, en el ámbito jurídico, presupuestal y administrativo, en aquellos aspectos que por su importancia se consideren fundamentales: creación de dependencias y entidades; modificaciones estructurales que alteren significativamente la distribución de atribuciones entre los órganos de la Administración Pública Federal; la celebración de contratos de obra pública, de suministros, como cualesquiera otros, atendida la importancia de sus montos y naturaleza.
 - Debe estar en condiciones de realizar, de un modo paralelo al ejercicio presupuestario, inspecciones, controles y auditorías selectivas en cualquier momento, con independencia de las que deriven de la Cuenta Pública, como también las que deriven directamente de ella.
 - La revisión de la Cuenta Pública debe realizarla aplicando o aprobando técnicas modernas de control y evaluación externos o internos de la gestión de la Administración Pública Federal, privilegiando un sistema racional y homogéneo de indicadores estratégicos de desempeño, ésta debe ser una entre otras, de sus principales atribuciones.
 - La Contraloría debe informar oficialmente al Congreso de la Unión y no sólo a la Cámara de Diputados de los resultados de esa revisión; como asimismo, mediante las facilidades de los medios electrónico modernos, permitir el acceso al público de la información no reservada que forme parte de sus productos.
 - Debe actuar, separadamente como Tribunal de Cuentas con respecto a los servidores públicos que hayan incurrido en daños fiscales y aplicar las penas fiscales y administrativas que procedan.
 - Debe actuar como instancia de apelación para las sanciones administrativas que a sus servidores impongan los servicios públicos o el sistema de contraloría interna que se adopte, incluso la que sus propios órganos impongan con base en la facultad de revisión.
 - La Contraloría General de la República debe realizar publicaciones oficiales de los resultados de sus funciones y del empleo de los recursos públicos con que presupuestalmente cuenta.
2. Debe reformularse el sistema de control interno a la administración pública federal y de los órganos que operan con recursos fiscales, de modo que operen el control interno previo al que vaya a realizar la Contraloría General de la República por la vía de la *toma de razón*. Este sistema unificado de control debe operar al interior de las unidades responsables de mayor agregación, como son las unidades coordinadoras de sector y las unidades coordinadas; esto es las dependencias y entidades y los órganos desconcentrados que de ellas dependan.
- Este sistema de control operaría con la finalidad de evitar el rechazo y las observaciones que pueda formular la Contraloría General de la República, en aquellas resoluciones cuyo pleno efecto no se alcanzaría, salvo excepciones legales, si no se cuenta con su aprobación, en el sentido de que en ellas se ha obrado en uso de atribuciones legales que definen el área de competencia del órgano que las emite, y que las consideraciones de racionalidad administrativa se hayan satisfecho.
- El órgano de contraloría interno del sector público, debe organizar ese sistema y nombrar los agentes que hayan de ejercer esas funciones, sin sustituir los grados de libertad discrecional propias a la dirección de los servicios públicos.
3. Un sistema de servicio civil de carrera se impone como imperativo lógico en ambos sistemas externo e interno, dado el carácter permanente e irrenunciable de esa función en el ámbito del sector público.
4. Para resolver el eventual conflicto de opiniones entre el Ejecutivo Federal y la de la Contraloría General de la República, en función del trámite de *toma de razón* con

que opera el control previo que esta última pasaría a ejercer, habría que crear el denominado decreto de insistencia, por el cual el Ejecutivo Federal puede insistir y la contraloría ya no podría recusar, y sólo tendría la obligación de comunicar al H. Congreso de la Unión, las razones que motivan su rechazo y la insistencia del Ejecutivo Federal como el objeto sobre el cual recaen.

5. Las demás funciones de control, en cuanto orientadas a la evaluación del desempeño institucional de la administración pública federal central y paraestatal, deben concebirse en dos planos:
 - a) Como auxiliares de la dirección o como tareas indispensables en relación a la misión y visión, en los términos en que los define la planeación estratégica, de cada unidad responsable y unidad ejecutora, conforme las definiciones que de estas últimas ha realizado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En este caso deben homologarse metodológica y técnicamente todos los instrumentos que sean susceptible de utilizarse, que se inscriban dentro de las formas modernas de control; y que los indicadores utilizados sean comparables unos a otros dentro del conjunto de la administración pública.
 - b) Los sistemas de contabilidad, por políticas públicas, por programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales, por ramos y proyectos, como los de control que alimenta al sistema de evaluación del desempeño que supone la Reforma al Sistema Presupuestario, debe definirse centralmente por la Secretaría de Hacienda en sus instrumentos de aplicación y los indicadores estratégicos, operativos y de servicios, como los de cobertura, eficiencia, eficacia, y de alineación de recursos que utiliza dicha reforma.

ANEXOS

Anexo 1

GLOSARIO DE TERMINOS

Auditoría

Es el examen objetivo y sistemático de las operaciones financieras y administrativas de una entidad, practicado con posterioridad a su ejecución y para su evaluación. Asimismo, también se reconoce en ella la revisión, análisis y examen periódico que se efectúa a los libros de contabilidad, sistemas y mecanismos administrativos, así como a los métodos de control interno de una organización administrativa con el objeto de determinar opiniones con respecto a su funcionamiento.

Auditoría administrativa

Es una revisión sistemática y evaluatoria de una entidad o parte de ella, que se lleva a cabo con la finalidad de determinar si la organización está operando eficientemente. Constituye una búsqueda para localizar los problemas relativos a la eficiencia dentro de la organización. La auditoría administrativa abarca una revisión de los objetivos, planes y programas de la empresa; su estructura orgánica y funciones, sus sistemas, procedimientos y controles; el personal y las instalaciones de la empresa y el medio en que se desarrolla, en función de la eficiencia de operación y el ahorro en los costos.

Auditoría gubernamental

Se refiere básicamente a las tareas de revisión y examen que realizan tanto la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contaduría Mayor de Hacienda a las diferentes operaciones, que realizan las dependencias y entidades del Gobierno Federal, Estatal y Municipal en el cumplimiento de sus atribuciones.

Auditoría Externa

Este tipo de auditoría tiene como característica principal la de practicarse por un contador público independiente, ajeno a empresas privadas y las entidades de la Administración Pública Federal, el cual realiza la revisión, análisis y examen contable y de control general de tales entidades.

Auditoría Interna

A diferencia de la auditoría externa, ésta es practicada por personal perteneciente a la propia entidad, es el que lleva a cabo la revisión, análisis y examen que se efectúa a los controles y la contabilidad de una entidad, con objeto de diagnosticar y evaluar su funcionamiento, proporcionando información que apoye el resultado de la gestión.

Benchmarking

Benchmarking es una forma de comparar los procesos propios con los de un líder reconocido, a fin de identificar deficiencias¹

Una definición más amplia es la siguiente: "el benchmarking es un proceso de mejora que se emplea para descubrir e incorporar las mejores prácticas a la operación. El benchmarking es el proceso referido que se emplea para identificar y comprender los elementos (causas) de un desempeño superior o de clase mundial en un proceso específico de trabajo."²

Consolidar, consolidación.

Desde el punto de vista contable, la acción de consolidar se refiere a estados contables de periodos subsecuentes. Por ejemplo, se consolida el balance de dos años consecutivos y se presenta unificado. Se aplica también en el caso de la contabilidad de proyectos de obra multianuales. En las secretarías de Estado en México, en cuanto operan como coordinadoras de sector, consolidan las cuentas presupuestarias y estados financieros de la cuenta pública, al presentar en sólo un estado contable los

¹ Koehler, J. W. y Pankowski J, "Mejora continua en el Gobierno", Panorama Editorial, México, 1999, pág. 15

² Dameio, Robert, "Los fundamentos del Benchmarking", Panorama Editorial, México, 1997, pág. 7.

ejercicios de la secretaría, sus órganos desconcentrados y sector paraestatal sujeto a su control presupuestal directo. Una vez concluida esa etapa del proceso de consolidación, lo que procede realizar es la acción consolidadora que realiza sobre el conjunto anterior la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrando incluso las cuentas de los otros poderes de la Unión a los que se refieren los ramos, acatando en esta materia lo que señala el artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, reseñada más abajo.

Contabilidad Gubernamental

Técnica destinada a captar, clasificar, registrar, resumir, comunicar e interpretar la actividad económica, administrativa, patrimonial y presupuestaria del Estado. Registro sistematizado de operaciones derivadas de recursos financieros asignados a instituciones de la administración pública, se orienta a la obtención e interpretación de los resultados y sus respectivos estados financieros que muestran la situación patrimonial de la administración pública.³

Contaduría Mayor de Hacienda

En términos de su propia Ley Orgánica "es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal".

Control

En términos generales, el control es una fase necesaria e imprescindible del proceso administrativo público, cuya función es prevenir y/o corregir la ocurrencia de hechos o actos contrarios al derecho administrativo (incluidas sus consecuencias civiles, penales e incluso políticas), como las normatividades contable, financiera, técnicas y administrativas asociadas a la falta de eficacia y eficiencia expresadas en los resultados. El control debe permitir a la administración pública federal, y a las dependencias y entidades que la integran, la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias durante la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones que realiza, con el propósito de procurar el cumplimiento de los objetivos y metas, así como la normatividad y asignación de recursos que las rigen.

Complementariamente, según los apuntes de clases citados en capítulos anteriores,⁴

"El control puede clasificarse, según la oportunidad de su realización, en preventivo, por definición *ex ante*, o previo; en coetáneo, es decir como supervigilancia directa de lo que se está haciendo, lo que supone a la facultad de revisión; y finalmente el control *a posterior*, que se verifica después de realizados los actos administrativos y sus consecuencias, lo que privilegia más el carácter sancionatorio que el preventivo, que sólo pasa a producir efectos posteriores."

Además el control puede clasificarse según la naturaleza de la acción administrativa sobre la que recae. Así tenemos el control de calidad, que recae sobre la organización, los procesos y los productos, sean bienes o servicios; control contable, referido a la pertinencia observada en los registros y en el propio sistema de cuentas, que en el caso de México está regulado de acuerdo con los señalamientos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Aquí la observación válida es que la contabilidad presupuestaria, en su expresión patrimonial, considera los precios históricos y no los de mercado. Desde el punto de vista financiero, en el manejo y empleo de los recursos fiscales expresados en eficiencia y eficacia en términos de resultados y apego a las políticas y estrategias definidas por el Plan Nacional de Desarrollo y los lineamientos de política económica que fundamentan a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos."

Control Externo

Comprende principalmente el control financiero, el control de la eficiencia y el control jurídico. El control externo de las empresas públicas lo ejerce el sector central de la administración pública por la Secretaría

³ Comisión de Contabilidad Gubernamental, "Esquema general de la Contabilidad Gubernamental", IMCP, México, marzo 2000, pág. 79.

⁴ Miguel Escobar Valenzuela, apuntes de clases.

responsable del Sector. El control externo de las dependencias se lleva a cabo por la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente del Poder Legislativo.⁵

Control interno

Conjunto de métodos y procedimientos coordinados que adoptan las dependencias y entidades para salvaguardar sus recursos, verificar la veracidad de la información financiera y promover la eficiencia de operación y el cumplimiento de las políticas establecidas.

Consolidar, consolidación.

Desde el punto de vista contable, la acción de consolidar se refiere a estados contables de periodos subsecuentes. Por ejemplo, se consolida el balance de dos años consecutivos y se presenta unificado. Se aplica también en el caso de la contabilidad de proyectos de obra multianuales. En las secretarías de Estado en México, en cuanto operan como coordinadoras de sector, consolidan las cuentas presupuestarias y estados financieros de la cuenta pública, al presentar en sólo un estado contable los ejercicios de la secretaría, sus órganos desconcentrados y sector paraestatal sujeto a su control presupuestal directo. Una vez concluida esa etapa del proceso de consolidación, lo que procede realizar es la acción consolidadora que realiza sobre el conjunto anterior la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrando incluso las cuentas de los otros poderes de la Unión a los que se refieren los ramos, acatando en esta materia lo que señala el artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, reseñada más abajo.

Control presupuestario

Es la etapa del proceso presupuestario que recae sobre el registro de operaciones realizadas durante el ejercicio presupuestal, a fin de verificar y valorar las acciones emprendidas y apreciar el cumplimiento de los propósitos y políticas fijadas previamente, a fin de identificar desviaciones y determinar acciones correctivas. Es un sistema compuesto por un conjunto de procedimientos administrativos mediante los cuales se vigila la autorización, tramitación y aplicación de recursos humanos, materiales y financieros integrantes del gasto del sector público federal en el desempeño de sus funciones. Principio básico de la contabilidad gubernamental que establece la competencia del sistema contable en el registro de los ingresos y egresos comprendidos en el presupuesto, así como su vinculación con el avance físico financiero de los proyectos programados.

Cuenta Pública

Es el documento que en forma anual prepara el Poder Ejecutivo Federal para ser presentado a la H. Cámara de Diputados, por el cual comunica la forma y destino de los recursos humanos y materiales que estuvieron bajo su administración y la situación que guardan a la terminación de cada ejercicio; lo anterior implica la consolidación y presentación de información financiera, contable, programática y presupuestal de las acciones de gobierno en el periodo de referencia. Cabe agregar, para mayor precisión, que la cuenta pública toma como base el ejercicio fiscal que comprende a la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, ambos de vigencia anual.

La revisión de la Cuenta Pública y su posterior aprobación por la H. Cámara de Diputados, pone fin al proceso administrativo público anual considerado a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación. Del mismo modo que éste se inició con el proceso de aprobación de dicho presupuesto.

Dependencias

En la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se denominan así a quienes realizan gasto público como son: los Poderes Legislativo y Judicial, la Presidencia de la República, las dependencias (Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República) los organismos descentralizados, los organismos autónomos, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos. No obstante, cabe tener presente que en México, según el uso más frecuente que incluye la propia legislación en diversas normatividades, es que el

⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal", segunda edición, 1998, pág. 105

término dependencia se reserva para la institución pública subordinada en forma directa al titular del Poder Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados. En ese sentido, las dependencias de la Administración Pública Federal son las secretarías de estado y los departamentos administrativos según lo establece, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De otra parte, contrariando la tendencia anotada, el acuerdo de sectorización reserva el concepto de dependencias a los organismos públicos del Sector Central que no son coordinadores de sector y da la denominación de secretaría a los que sí lo son.

Entidades

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define como entidades a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos en los que el fideicomitante es el gobierno federal o los organismos y empresas señalados que, de acuerdo a las disposiciones aplicables, son considerados entidades paraestatales. En general, puede decirse que la normatividad jurídica denomina entidad a los órganos de la administración pública paraestatal.

Estado Analítico de Ingresos

Documento que muestra los ingresos presupuestales del ejercicio desde la asignación original, más menos las modificaciones autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en comparación con los ingresos realmente obtenidos, señalando sus variaciones por concepto de ingreso (venta de bienes o de servicios, cuotas, transferencias del Gobierno Federal para gasto corriente, pago de intereses, gasto de capital, etc.).⁶

Estado de Detalle del Presupuesto de Egresos

Documento que presenta el presupuesto autorizado desde su asignación original más menos las ampliaciones y disminuciones autorizadas en el ejercicio por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en comparación con el presupuesto ejercido, señalando sus variaciones, así como su estructura por recursos propios o subsidios y/o transferencias y por concepto del gasto corriente o de inversión y por capítulos presupuestales.⁷

Estado de Ingresos y Gastos

Es el estado financiero básico, que presenta información relevante acerca de las operaciones desarrolladas por una entidad durante un periodo determinado. Mediante la determinación de la utilidad neta y de la identificación de sus componentes, se mide el resultado de los logros alcanzados y de los esfuerzos desarrollados por una entidad durante el periodo consignado en el mismo estado.⁸

Estado de Situación Financiera (Balance General)

Se trata de un documento contable el cual muestra, a fecha determinada, la situación económica de un ente, ya sea público como privado; es decir, muestra un análisis comparativo tanto del activo, pasivo y capital contable.

Estados Presupuestarios Consolidados

Son los documentos que presentan los recursos obtenidos a través de la ejecución de la Ley de Ingresos, así como las erogaciones efectuadas con cargo al Presupuesto de Egresos, así como las erogaciones efectuadas con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, tanto del Sector Central como del Paraestatal, agrupadas de acuerdo a las distintas clasificaciones presupuestarias y económicas.⁹

⁶ Contreras, Arellano Adrián, "La Auditoría de la Contaduría Mayor de Hacienda al IMSS", Tesis de Licenciatura, UNAM-ACATLAN, marzo de 2000. pág. 7

⁷ *Ibidem*, pág. 8.

⁸ Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C. "Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados." Duodécima edición, julio de 1997, Boletín B-3, pág. 2.

⁹ Castro Vázquez, Raúl, *op. cit.*, pág. 465.

Gasto neto total

La totalidad de las erogaciones del Gobierno Federal aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos de la Federación.

Gasto programable

Las erogaciones que se realizan en cumplimiento de funciones sustantivas, correspondientes a los ramos 01 Poder Legislativo, 03 Poder Judicial, 22 Instituto Federal Electoral y 35 Comisión Nacional de Derechos Humanos; a los ramos administrativos; a los ramos generales 19 Aportaciones de Seguridad Social, 23 Provisiones Salariales y Económicas, y 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal; a las erogaciones que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios realizan, correspondientes al Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; así como con aquellas que efectúan las entidades incluidas en el artículo 11.¹⁰ (El artículo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación se refiere al ISSSTE, IMSS, Lotería Nacional, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos Consolidado).

Gasto no programable

Las erogaciones que el Gobierno Federal realiza para dar cumplimiento a obligaciones que corresponden a los ramos generales 24 Deuda Pública, 28 Participaciones a entidades Federativas y Municipios, 29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero, 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, 34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.¹¹

Ley de Ingresos de la Federación

Ley que establece anualmente los ingresos del Gobierno Federal, los cuales deberán recaudarse por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, emisión de bonos, préstamos, etc. La iniciativa de ley corresponde al Ejecutivo Federal (Presidente de la República), diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas locales, según lo previsto en el artículo 71 de la Constitución Política. Como es sabido, entre las particularidades que muestra esta ley, con respecto a las demás leyes ordinarias, es que tiene un periodo de vigencia anual, como el presupuesto de egresos. Esto no impide que teórica o prácticamente pueda hablarse de presupuestos bianuales o trianuales. El carácter anual, que es el más generalizado, y que es el que recoge la legislación mexicana, permite hablar de año presupuestario, el cual puede coincidir o no con el año calendario. Un ejemplo es la norma que rige en Estados Unidos, donde el año presupuestario se inicia el 1º de octubre, evitando de esta manera las coincidencias con situaciones y festividades de fines de los años calendarios, normales en occidente. Otra particularidad consiste en que la Ley de Ingresos es discutida y aprobada por el Senado y la Cámara de Diputados en forma previa e independiente del Presupuesto de Egresos, que tiene que sujetarse a los montos de ingresos calculados y autorizados en dicho documento, pero que sólo es discutido y aprobado por la Cámara de Diputados.

La ley de ingresos, en éste como en cualquier otro caso, desde un punto de vista técnico no puede dejar de ser un simple cálculo de los probables ingresos que tendrá el fisco federal sobre la base de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, emisión de bonos, préstamos, etc., ya mencionados. circunstancia que impone, por lógica consecuencia, procesos de ajustes globales y particulares. Igualmente, la iniciativa presentada como proyecto de ley de ingresos contiene los lineamientos de política económica a seguir y los cálculos se basan en los cursos más probables que puede seguir la economía del país, su entorno más inmediato y la propia economía mundial, sobre todo a partir de los procesos de globalización cuyo impacto y desarrollo no pueden ser del todo evitados por la política económica nacional.

Para una mayor comprensión de la citada ley, consúltese, en anexos siguientes, la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del año 2000, publicada en el Decreto del 29 de diciembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁰ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000, pág. 2.

¹¹ *Ibidem*, pág. 2.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Es el documento donde se establecen las bases de la administración pública federal, la forma de organización y áreas de competencia que comprenden al sector central y paraestatal, a través de las cuales el Estado ejerce sus atribuciones.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

Documento legal que establece las bases de organización y atribuciones a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico de la H. Cámara de Diputados, para la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento donde se establecen los lineamientos generales del desarrollo nacional; expresa las políticas, objetivos y estrategias en materia económica, social y política, que servirán de eje a todos los sectores del país.

Al Plan Nacional de Desarrollo se refiere el Artículo 26 de la Constitución Política del Estado al señalar:

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Por su parte, la Ley de Planeación, se refiere a él, en los artículos siguientes:

Artículo 6o.- El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión¹² el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior.

El contenido de las Cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal¹³ deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos

Artículo 7o.- El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales

¹² La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión tuvo modificaciones.

¹³ La Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene su propia Contaduría Mayor de la Hacienda de la Asamblea de Representantes del Gobierno del Distrito Federal. Estatuto de Gobierno 1997, Art. 43.

que, conforme a lo previsto en el Artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 9o.- Las dependencias de la Administración Pública Centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley.

Artículo 10.- Los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que fomule el Ejecutivo Federal, señalarán las relaciones que, en su caso, existan entre el proyecto de que se trate y el Plan y los programas respectivos.

Además, puede señalarse que el Plan Nacional de Desarrollo tiene un periodo de vigencia sexenal, según lo prescribe el:

Artículo 21.- El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

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

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

Presupuesto de Egresos de la Federación

Es el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, cuya iniciativa corresponde al de Presidente de la República como legislador, en el cual se consigna el gasto público, acuerdo con su naturaleza y cuantía, que debe realizar el Gobierno Federal y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.¹⁴

Por su parte, de los apuntes de clases de la cátedra de Teoría de la Administración Pública,¹⁵ tomamos otras definiciones que en mi opinión complementan las del Glosario de Términos que utiliza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

"El presupuesto de egresos puede considerarse de varias maneras. Entre ellas, como la expresión financiera de los proyectos y programas de gobierno; como también como el límite máximo de autorización del gasto o inversión. El presupuesto de egresos corresponde también a un cálculo del eventual costo que tendrán los insumos, remuneraciones, subsidios, transferencias, amortizaciones, pago de intereses y costas autorizados. Esto explica la existencia de la eventual figura de malversación de fondos fiscales, que no es equivalente a robo, sino simplemente la de ejecutar gastos y transferencias no autorizados."

El Capítulo II, De las Erogaciones, que se inicia en el artículo 4. del Presupuesto de Egresos de la Federación, que se transcribe, puede observarse su estructura más general.

¹⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Op. Cit., pág 273

¹⁵ Miguel Escobar Valenzuela, apuntes de clases.

**“Capítulo II
De las Erogaciones**

ARTÍCULO 4. El gasto neto total previsto en el presente Presupuesto, importa la cantidad de \$1,195,313,400,000.00, y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación. El gasto neto total se asigna conforme a lo que establece este Capítulo y en el Título Sexto de las Reasignaciones de Gasto de la Administración Pública Federal, Capítulo único de este Decreto, y se distribuye de la manera siguiente:

Poder Legislativo	\$	3,790,357,474.00
Poder Judicial	\$	8,075,766,038.00
Instituto Federal Electoral	\$	8,453,654,073.00
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	\$	283,000,000.00
Ramos administrativos	\$	246,904,942,528.00
Ramos generales	\$	555,978,321,245.00
Entidades a que se refiere el artículo 11 de este Decreto, incluyendo el costo financiero	\$	363,951,045,234.00
SUMA:	\$	1,187,437,086,592.00

La suma total de este artículo estará a lo dispuesto en los artículos 84 y Décimo sexto transitorio, en lo que resulte conducente.”

El concepto de *Ramo* es una agrupación clasificatoria de carácter administrativo que es la que usa el Presupuesto de Egresos tanto para la elaboración del su proyecto, como para la discusión y aprobación definitiva, sin perjuicio de otras clasificaciones, como son las programáticas (sectoriales, regionales, institucionales y especiales) como las funcionales (función y subfunción). Para los programas, puede considerarse lo que con respecto al Plan Nacional de Desarrollo en el Sistema Nacional de Planeación Democrática señala la Ley de Planeación en su:

Artículo 22.- El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Los *Ramos* se clasifican en a) *administrativos* que son los que ejercen o controlan directamente las secretarías de Estado; y b) en *generales*, que son los que se aplican, por transferencias, centralmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Paralelamente, cabe anotar que el gasto asignado a los *ramos* que ejerce el Ejecutivo Federal se clasifican, a su vez, en *Programable* y en *No Programable*. La primera clasificación va asignada a programas susceptibles de una mayor o asignación de recursos, mientras que los segundos corresponden a asignaciones de montos obligados, como los del Ramo 28, Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, o al servicio de la Deuda Pública.

Una visión más clara es la que presentan los artículos 5. y siguientes del citado decreto al referirse al gasto programable:

ARTÍCULO 5. El gasto programable previsto para el Ramo 01 Poder Legislativo, importa la cantidad de \$3,790,357,474.00, y se distribuye de la manera siguiente:

Cámara de Diputados	\$	2,208,318,000.00
Entidad de fiscalización superior de la Federación	\$	415,925,974.00
Cámara de Senadores	\$	1,166,113,500.00

ARTÍCULO 6. El gasto programable previsto para el Ramo 03 Poder Judicial, importa la cantidad de \$8,075,766,038.00, y se distribuye de la manera siguiente:

Suprema Corte de Justicia de la Nación	\$	1,196,717,335.00
Consejo de la Judicatura Federal	\$	5,526,633,368.00
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	\$	1,352,415,335.00

ARTÍCULO 7. El gasto programable previsto para el Ramo 22 Instituto Federal Electoral, importa la cantidad de \$8,453,654,073.00, y se distribuye de la manera siguiente:

Operación del Instituto Federal Electoral y organización del proceso electoral federal	\$	4,922,880,421.00
Financiamiento a los partidos políticos, a que se refiere el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	\$	3,530,773,652.00

ARTÍCULO 8. El gasto programable previsto para el Ramo 35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, importa la cantidad de \$283,000,000.00.

ARTÍCULO 9. El gasto programable previsto para los ramos administrativos, importa la cantidad de \$262,025,397,560.00, y se distribuye de la manera siguiente:

Ramo administrativo		Cantidad	
02	Presidencia de la República	\$	1,555,760,000.00
04	Gobernación	\$	9,363,870,000.00
05	Relaciones Exteriores	\$	3,302,694,300.00
06	Hacienda y Crédito Público	\$	19,580,904,035.00
07	Defensa Nacional	\$	20,400,873,690.00
08	Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	\$	23,929,300,000.00
09	Comunicaciones y Transportes	\$	18,568,824,900.00
10	Comercio y Fomento Industrial	\$	2,718,226,200.00
11	Educación Pública	\$	82,636,211,000.00
12	Salud	\$	18,421,680,109.00
13	Marina	\$	7,971,606,100.00
14	Trabajo y Previsión Social	\$	3,351,780,000.00
15	Reforma Agraria	\$	1,660,925,300.00
Ramo administrativo		Cantidad	
16	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	\$	14,520,745,000.00
17	Procuraduría General de la República	\$	4,875,030,000.00
18	Energía	\$	12,410,899,908.00
20	Desarrollo Social	\$	13,728,650,100.00
21	Turismo	\$	917,850,800.00
27	Contraloría y Desarrollo Administrativo	\$	1,040,240,000.00
31	Tribunales Agrarios	\$	440,210,000.00
32	Tribunal Fiscal de la Federación	\$	629,116,118.00

En lo que se refiere a los *Ramos Generales*, pero distribuido en *Gasto Programable* y *No Programable*, el artículo del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación señala lo siguiente:

ARTÍCULO 10. Las erogaciones previstas para los ramos generales, se distribuyen de la manera siguiente:

Ramo general		Cantidad	
Gasto programable			
19	Aportaciones a Seguridad Social	\$	81,644,000,363.00
23	Provisiones Salariales y Económicas	\$	6,256,275,000.00
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	\$	22,550,700,000.00
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$	168,957,303,655.00
Gasto no programable			
24	Deuda Pública	\$	135,578,000,000.00
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	\$	161,712,800,000.00
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	\$	0.00
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	\$	15,750,570,289.00
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	\$	40,018,000,000.00
SUMA:		\$	832,467,649,307.00

De los artículos transcritos se desprende que en el Presupuesto 2000 se eliminó el Ramo 26, Aportaciones Federales a Estados y Municipios en Regiones de Extrema Pobreza, cuyos programas pasaron a integrarse al *Ramo 20* Desarrollo Social, según lo dispone el artículo 16, al transferir los fondos a ese *Ramo*.

"ARTÍCULO 16. De las erogaciones del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social a que se refiere el artículo 9 de este Decreto, se asigna a los fondos a que se refiere este artículo la cantidad de \$4,247,000,000.00, conforme a la distribución siguiente: "

Fondo	Cantidad
Fondo para el Desarrollo Productivo	\$ 3,505,300,000.00
Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable	\$ 120,500,000.00
Fondo para Atender a Grupos Prioritarios	\$ 292,700,000.00
Fondo de Conversión Social y Desarrollo Comunitario	\$ 328,500,000.00

Presupuesto Autorizado para ejercer

Es la aprobación que hace la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los montos para ser ejercidos en determinados periodos. De acuerdo a los apuntes, cabe tener presente que asociados a éste concepto, cabe considerar los calendarios de autorización del gasto que de conformidad con el Manual de Normas que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deben presentar las dependencias y entidades, mismos que una vez autorizados por ella, imponen a aquéllas y a la Tesorería de la Federación su cumplimiento.

Presupuesto Comprometido

Estimación de las obligaciones contraídas pendientes de ejercer con cargos a las partidas del presupuesto aprobado mientras no prescriba la acción para exigir el crédito, siempre que hubiesen sido debidamente autorizadas y registradas.¹⁶

Presupuesto Ejercido

Importe de las erogaciones realizadas que se han respaldado con los documentos comprobatorios (facturas, notas, etc.), presentados a la dependencia o entidad una vez autorizadas para su pago, con cargo al presupuesto autorizado.

Ramos administrativos

Son los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a las dependencias; a la presidencia de la República; a la Procuraduría, y a los tribunales administrativos.

Ramos generales

Los ramos cuya asignación de recursos se prevé en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio está a cargo de éstas.

Responsabilidad Administrativa

Sucede cuando algún servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.¹⁷

Responsabilidad Penal

Se da cuando los servidores públicos, realizan u omiten acciones que lesionan o transgreden valores protegidos por las leyes penales.

Responsabilidad Política

Situación que se genera cuando los servidores públicos realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos.¹⁸

¹⁶ Secretaría de Hacienda, op. cit., pág. 272.

¹⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis H, "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos", Porrúa, 1996, pág. 22.

¹⁸ *Ibidem*, pág. 23.

Anexo 2

La información presupuestaria que se presenta está seleccionada directamente de la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000, realizada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1999.

PRESUPUESTO 2000 POR RAMOS ADMINISTRATIVOS**GASTO PROGRAMABLE**
Dependencias del Ejecutivo Federal

Artículo 9. El gasto programable previsto para los ramos administrativos, importa la cantidad de \$ 262,025,397,560.00 y se distribuye de la manera siguiente

	Ramos	Cantidad
02	Presidencia de la República	1,555,760,000.00
04	Gobernación	9,363,870,000.00
05	Relaciones Exteriores	3,302,694,300.00
06	Hacienda y Crédito Público	19,580,904,035.00
07	Defensa Nacional	20,400,873,690.00
08	Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	23,929,300,000.00
09	Comunicaciones y Transporte	18,568,824,900.00
10	Comercio y Fomento Industrial	2,718,226,200.00
11	Educación Pública	82,636,211,000.00
12	Salud	18,421,680,109.00
13	Manna	7,971,606,100.00
14	Trabajo y Previsión Social	3,351,780,000.00
15	Reforma Agraria	1,660,925,300.00
16	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	14,520,745,000.00
17	Procuraduría General de la República	4,875,030,000.00
18	Energía	12,410,899,908.00
20	Desarrollo Social	13,728,650,100.00
21	Turismo	917,850,800.00
27	Contraloría y Desarrollo Administrativo	1,040,240,000.00
31	Tribunales Agrarios	440,210,000.00
32	Tribunal Fiscal de la Federación	629,116,118.00
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	168,957,303,655.00
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	40,018,000,00 00
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	283,000,000.00
	Total	262,025,397,560.00

- El Ramo 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, se fusionó con el Ramo 20 que continúa sus programas, según disposición del Presupuesto de Egresos del año 2000.

De las erogaciones del Ramo Administrativo 02 Presidencia de la República a que se refiere este artículo, se destina a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal la cantidad de \$40,334,096.00.

Las erogaciones a que se refiere este artículo para el Ramo Administrativo 11 Educación Pública, incluyen los recursos correspondientes al presupuesto regularizable de servicios personales de aquellas entidades federativas que no han celebrado los convenios a que se refiere el artículo 42 de la Ley de

Coordinación Fiscal, y a las previsiones para sufragar las medidas salariales y económicas que establecen los artículos 17 y 44 de este Decreto, que serán entregados a las entidades federativas a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 43 de dicha Ley.

Las erogaciones a que se refiere este artículo para el Ramo Administrativo 12 Salud, incluyen las previsiones para sufragar las medidas salariales y económicas que establecen los artículos 17 y 44 de este Decreto, que serán entregadas a las entidades federativas a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, para dar cumplimiento a lo dispuesto en las fracciones II y III del artículo 30 de la Ley de Coordinación Fiscal.

ARTÍCULO 10. Las erogaciones previstas para los ramos generales, se distribuyen de la manera siguiente:

**GASTO PROGRAMABLE
DEL EJECUTIVO FEDERAL**

	Ramo General	Cantidad
19	Aportaciones a Seguridad Social	81,644,000,363.00
23	Provisiones Salariales y Económicas	6,256,275,000.00
25	Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	22,550,700,000.00
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	168,957,303,655.00
	TOTAL 1	279,408,279,018.00

**GASTO NO PROGRAMABLE
DEL EJECUTIVO FEDERAL**

	Ramo General	Cantidad
24	Deuda Pública	135,578,000,000.00
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	161,712,800,000.00
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	0.00
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	15,750,570,289.00
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.	40,018,000,000.00
	TOTAL 2	353,059,370,289.00
	TOTAL 1	279,408,279,018.00
	TOTAL 2	353,059,370,289.00
	TOTAL GENERAL GASTO NO PROGRAMABLE	632,467,649,307.00

ARTÍCULO 14. El gasto programable previsto para el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, a que se refiere el artículo 10 de este Decreto, se distribuye de la manera siguiente.

Programa	Cantidad
Salarial	\$ 1,417,350,000.00
Fondo de Desastres Naturales	\$ 4,838,925,000.00

Para el presente ejercicio fiscal, no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los recursos previstos para el programa salarial podrán ser destinados para apoyar programas de retiro voluntario de las dependencias y entidades. Asimismo, podrán traspasarse recursos de otros ramos al

Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, con el objeto de apoyar dichos programas, observando lo previsto en el artículo 26 de este Decreto.

Las erogaciones previstas para el Fondo de Desastres Naturales deberán ejercerse de conformidad con sus reglas de operación, las cuales deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación durante el primer bimestre del año.

Los recursos del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas podrán ser traspasados a otros ramos, conforme a las disposiciones aplicables, y de acuerdo exclusivamente a los propósitos de cada uno de los programas en él contenidos, los cuales se detallan en este Presupuesto, con excepción de los correspondientes al Programa señalado en la fracción IX del artículo 84.

ARTÍCULO 15. El gasto programable previsto para el Ramo General 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal, a que se refiere el artículo 10 de este Decreto, se distribuye de la manera siguiente:

Previsiones para Servicios Personales para los Servicios de Educación Básica en el Distrito Federal, y para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	\$	9,799,200,000.00
Aportaciones para los Servicios de Educación Básica en el Distrito Federal	\$	12,751,500,000.00

Las provisiones referidas en el párrafo primero de este artículo que se destinen para sufragar las medidas salariales y económicas, deberán ser ejercidas conforme a lo que establecen los artículos 17 y 44 de este Decreto y serán entregadas a los estados, a través del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y, en el caso del Distrito Federal, se ejercerán por medio del Ramo General 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal.

El ejercicio de las aportaciones para los Servicios de Educación Básica en el Distrito Federal a que se refiere el párrafo primero de este artículo estará a cargo de la Secretaría de Educación Pública.

ARTÍCULO 16. De las erogaciones del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social a que se refiere el artículo 9 de este Decreto, se asigna a los fondos a que se refiere este artículo la cantidad de \$4,247,000,000.00, conforme a la distribución siguiente:

Fondo		Cantidad
Fondo para el Desarrollo Productivo	\$	3,505,300,000.00
Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable	\$	120,500,000.00
Fondo para Atender a Grupos Prioritarios	\$	292,700,000.00
Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario	\$	328,500,000.00

Los recursos de estos fondos se consideran subsidios y se destinarán exclusivamente a la población en pobreza extrema para la promoción del desarrollo integral de las comunidades y familias, la generación de ingresos y de empleos, y el desarrollo regional.

Los programas de estos Fondos y sus lineamientos generales están contenidos en este Presupuesto. La Secretaría de Desarrollo Social emitirá las reglas de operación de los programas de estos Fondos, conforme a lo que establecen los artículos 67 y 73 de este Decreto y las publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el 15 de febrero. Para ello, presentará a la Secretaría a más tardar el 14 de enero su proyecto de reglas e indicadores, de acuerdo a lo establecido en el artículo 73 de este Decreto. Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Social, escuchando, en primera instancia, a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara y, posteriormente, al Consejo Consultivo Ciudadano de la propia dependencia, establecerá mecanismos públicos de supervisión, de seguimiento y de evaluación periódica sobre la utilización de los recursos asignados, así como respecto de los beneficios económicos y sociales que se generen con el ejercicio de las asignaciones de los programas, mismos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación durante el primer bimestre del ejercicio.

Para los efectos de los artículos 33 y 34 de la fracción V de la Ley de Planeación, las reglas de operación para los programas correspondientes a los fondos a que se refiere el párrafo primero de este artículo, deberán además de prever lo establecido en el artículo 73 de este Decreto, precisar los esquemas conforme a los cuales los gobiernos de los estados y de los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, participarán en la planeación y operación de acciones que se instrumenten a través de los programas que se operen en el marco de los Convenios de Desarrollo Social; así como la facultad de los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos para proponer al Ejecutivo Federal, de acuerdo con la

legislación federal y local aplicable, los mecanismos e instancias de participación y contraloría social en la operación y vigilancia de los programas.

Los recursos de estos fondos serán ejercidos en su totalidad a través de los Convenios de Desarrollo Social que el Ejecutivo Federal celebre con los gobiernos de los estados en el año 2000, salvo los programas a cargo del Servicio Social Comunitario; de Coinversión Social; Nacional de Jornaleros Agrícolas; de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales; de Capacitación y Fortalecimiento Institucional; el 20 por ciento de los recursos del Programa de Empleo Temporal; y del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad, en este último, los recursos se ajustarán a los términos contenidos en los compromisos que los gobiernos Federal y estatal establezcan en los Convenios de Desarrollo Social y a sus reglas de operación, en los términos de la legislación aplicable, en los cuales se establecerá:

- I. La distribución de los recursos de cada programa por región, especificando en éstas los municipios que incluyan y, en lo posible, los recursos asignados a cada municipio, de acuerdo con las regiones prioritarias y de atención inmediata, identificadas por sus condiciones de rezago y marginación, conforme a indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio. Las regiones e indicadores a que hace referencia esta fracción deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* dentro de los primeros treinta días del ejercicio.
- II. Las bases, compromisos y metas específicas que permitan dar cumplimiento al capítulo IV del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y al Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, escuchando la opinión del Comité de Planeación de Desarrollo de cada entidad federativa, considerando el Plan de Desarrollo estatal respectivo;
- III. Las atribuciones y responsabilidades de los estados y municipios en el ejercicio del gasto; así como en el desarrollo, ejecución, evaluación, y seguimiento de los avances de los programas;
- IV. Las asignaciones presupuestarias de los órdenes de gobierno que concurran con sujeción a estos programas, y
- V. Las metas por programa, y en aquellos casos en que sea posible, el número de beneficiarios por programa y región.

En todos los casos, la Secretaría de Desarrollo Social informará trimestralmente a los gobiernos de los estados sobre la distribución del total de los recursos que de todos los programas que con cargo a estos Fondos ejerza, enviando copia de dichos informes a la Cámara, por conducto de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.

La Secretaría de Desarrollo Social enviará a la consideración de los estados los proyectos de Convenio de Desarrollo Social, en el transcurso de los primeros 45 días del año. Una vez suscrito el Convenio de Desarrollo Social con cada estado, la Secretaría de Desarrollo Social deberá publicarlo en el *Diario Oficial de la Federación* dentro de un plazo de 15 días, incluyendo la distribución de recursos por cada programa que corresponde a cada región y municipios que la conforman; así como sus anexos correspondientes. La Secretaría de Desarrollo Social y los gobiernos de los estados procurarán firmar estos convenios durante el primer trimestre del ejercicio.

De acuerdo con el Convenio de Desarrollo Social, los gobiernos de los estados serán responsables de la correcta aplicación de los recursos que se les asignen para ejecutar los programas con cargo a estos fondos.

En el caso del Fondo para el Desarrollo Productivo, del total de los recursos asignados al Programa de Empleo Temporal, el 20 por ciento se destinará a la atención social en situaciones de emergencia, conforme a las recomendaciones que la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento emita, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social, y de acuerdo a las reglas de operación del Fondo de Desastres Naturales.

Cuando la Secretaría, la Contraloría o la Secretaría de Desarrollo Social detecten desviaciones o incumplimiento de lo convenido, esta última, después de escuchar la opinión del gobierno estatal, podrá suspender la radicación de los fondos federales e inclusive solicitar su reintegro, sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones aplicables.

Para el control de los recursos de los fondos que se asignen a las entidades federativas, la Contraloría convendrá con los gobiernos estatales, los programas o las actividades que permitan garantizar el cumplimiento de las disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 17. Las erogaciones previstas en los presupuestos de las dependencias y entidades en materia de servicios personales, y, en su caso, en los ramos generales 25 Previsiones y Aportaciones

para los Sistemas de Educación Básica y Normal, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, incorporan la totalidad de los recursos en este Presupuesto para sufragar las previsiones correspondientes a las medidas salariales y económicas, comprendiendo los siguientes conceptos de gasto:

I. Los incrementos a las percepciones, conforme:

- a) Al analítico de puesto-plaza autorizado al 1 de enero en el caso de las dependencias;
- b) A la plantilla de personal autorizada al 1 de enero en el caso de las entidades;
- c) Al Registro Común de Escuelas y de Plantillas de Personal en el caso del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- d) A la plantilla de personal tratándose del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- e) A las plantillas de personal tratándose del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, a las fórmulas que al efecto se determinen en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal;

II. En su caso, la creación de plazas, y

III. Otras medidas de carácter laboral contingentes y económicas.

Los conceptos de gasto a que se refieren las fracciones I, II y III de este artículo, incluyen respectivamente los recursos necesarios para cubrir las obligaciones de seguridad social que se deriven de cada medida salarial o económica que se adopte en el presente ejercicio fiscal.

En el caso de las dependencias, las medidas a que se refieren las fracciones I, II y III de este artículo, incluyen en materia de seguridad social los recursos correspondientes únicamente a las plazas señaladas en los incisos a), b), c), d) y e) de la fracción I de este artículo, que deban cubrirse al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; al Fondo de Vivienda de este Instituto; a los seguros y, en su caso, al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas o al Fondo de Retiro para los Trabajadores de la Educación.

Las cantidades correspondientes a la totalidad de las previsiones para sufragar las medidas a que se refiere el párrafo primero de este artículo para las dependencias y, en su caso, los fondos correspondientes a los ramos generales 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se distribuyen conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de este Decreto

Las dependencias no podrán traspasar los recursos de otros capítulos de gasto, para sufragar las medidas a que se refieren las fracciones I, II y III de este artículo. Asimismo, no procederán los trasposos de recursos entre las fracciones I, II y III de este artículo, salvo cuando se destinen a sufragar las medidas de la fracción III.

Las entidades deberán sujetarse a lo establecido en el párrafo anterior, con excepción de los trasposos que éstas realicen de otros capítulos de gasto a las medidas correspondientes a la fracción III de este artículo, para los cuales requerirán la autorización de la Secretaría y de sus órganos de gobierno.

Para todos los efectos, los recursos a que se refieren las fracciones I, II y III de este artículo están sujetos al cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Las previsiones a que se refieren los artículos 9 párrafo tercero y 15 párrafo segundo de este Decreto, incluyen los recursos para cubrir aquellas medidas económicas que se requieran para la cobertura y el mejoramiento de la calidad del sistema educativo. Asimismo, las previsiones a que se refiere el artículo 9 último párrafo, incluyen los recursos para cubrir dichas medidas en el sistema de salud.

En la ejecución de las previsiones a que se refiere este artículo, las dependencias y entidades deberán apegarse a lo dispuesto en el Capítulo II De los Servicios Personales, del Título Cuarto De la Disciplina Presupuestaria, de este Decreto.

TÍTULO SEGUNDO
DEL FEDERALISMO
CAPÍTULO I
De las Aportaciones Federales

ARTÍCULO 18. El gasto programable previsto para el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios a que se refiere el artículo 10 de este Decreto, se distribuye de la manera siguiente:

Fondo	Cantidad
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	\$ 105,652,544,700.00
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	\$ 20,022,700,000.00
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	\$ 15,989,722,500.00
Fondo para la Infraestructura Social Estatal	\$ 1,937,954,367.00
Fondo para la Infraestructura Social Municipal	\$ 14,051,768,133.00
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	\$ 15,030,339,150.00
Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	\$ 5,206,253,646.00
Asistencia Social	\$ 2,374,537,953.00
Infraestructura Educativa	\$ 2,831,715,693.00
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de:	\$ 1,885,743,659.00
Educación Tecnológica	\$ 1,311,401,411.00
Educación de Adultos	\$ 574,342,248.00
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	\$ 5,170,000,000.00

Los recursos que integran los fondos a que se refiere este artículo, se distribuyen conforme a lo dispuesto en este Presupuesto.

CAPÍTULO II Del Gasto Reasignado

ARTÍCULO 19. El gasto reasignado comprende los recursos federales que por medio de convenios y con cargo a sus presupuestos otorgan las dependencias o entidades, a las entidades federativas, con el propósito de transferir recursos presupuestarios y, en su caso, responsabilidades, recursos humanos y materiales.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, la Contraloría, las dependencias y, en su caso las entidades a través de su coordinadora sectorial, celebrará con los gobiernos de las entidades federativas los convenios a que se refiere el párrafo anterior, a fin de que la distribución de los recursos se efectúe con base en fórmulas o criterios que aseguren transparencia.

En los convenios a que se refiere este artículo se señalarán las responsabilidades específicas de las entidades federativas y de la Federación; la reasignación del personal, de los recursos presupuestarios y materiales, así como los indicadores y metas aplicables. Asimismo, se establecerá la responsabilidad de las entidades federativas, por conducto de las secretarías de finanzas o sus equivalentes, en la administración de estos recursos.

Previamente a la formalización de dichos convenios, las dependencias y, en su caso las entidades por conducto de su coordinadora sectorial, deberán presentar para la autorización de la Secretaría y la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias, los proyectos de convenio, incluyendo los programas y la forma de reasignación de los recursos.

Las dependencias y entidades deberán observar que los convenios a que se refiere este artículo se celebren en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, con el fin de que las acciones que se prevean sean congruentes con las políticas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en sus programas sectoriales.

ARTÍCULO 20. Los recursos que se reasignen a las entidades federativas, se registrarán conforme a la naturaleza económica del gasto, sea de capital o corriente; asimismo dichos recursos se deberán ejercer

a través de programas y proyectos, conteniendo objetivos, metas, indicadores de desempeño y unidades responsables de su ejecución.

Para el control de los recursos que se reasignen, la Contraloría convendrá con los gobiernos de las entidades federativas los programas o las actividades que permitan garantizar el cumplimiento de las disposiciones aplicables.

La Cámara, por conducto de su órgano técnico de vigilancia, deberá coordinarse con las legislaturas locales para el seguimiento del ejercicio de los recursos que se reasignen, en los términos de las disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 21. En los programas federales donde concurren acciones de las dependencias y, en su caso entidades, con aquéllas de las entidades federativas, las primeras no podrán condicionar el monto ni el ejercicio de los recursos federales a la aportación de recursos locales, cuando dicha aportación exceda los montos autorizados por las legislaturas locales. Lo anterior, sin perjuicio de lo que establezcan las reglas de operación del Fondo de Desastres Naturales, para los programas a que se refiere este párrafo en que se atiendan casos de fuerza mayor, los cuales deberán sujetarse a dichas reglas.

Con el objeto de mejorar la coordinación de acciones en los programas a que se refiere este artículo, así como para dar mayor certidumbre a las entidades federativas sobre los recursos federales que les serán reasignados, las dependencias y entidades, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán enviar a aquéllas, en los primeros 30 días del ejercicio, las propuestas de reasignación de recursos y los proyectos de convenios. Las dependencias y entidades procurarán formalizar los convenios a que se refiere el artículo 19 de este Decreto, a más tardar el 31 de marzo.

La Cámara y las Legislaturas Locales podrán celebrar convenios a través de sus respectivos órganos técnicos de vigilancia, con el objeto de coordinar acciones para el seguimiento del ejercicio de los recursos que se reasignen y los correspondientes a las aportaciones federales a que se refiere el artículo 18 de este Decreto, a través de mecanismos de información que faciliten la evaluación de los resultados, permitan incorporar éstos en las cuentas públicas respectivas y promuevan la rendición transparente y oportuna de cuentas, de acuerdo a la estructura programática estatal y a los indicadores de desempeño convenidos.

ARTÍCULO 44. Las previsiones presupuestarias para sufragar las medidas salariales y económicas a que se refiere el artículo 17 de este Decreto, incluidas en los presupuestos de las dependencias y en el Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal, se distribuyen de la manera siguiente:

PREVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS					
Ramo	Incrementos a las percepciones I	Creación de plazas II	Otras medidas laborales y económicas III	TOTAL	
02	Presidencia de la República	67,320,000.00	0.00	1,140,000.00	68,460,000.00
04	Gobernación	419,370,000.00	49,280.00	23,470,000.00	492,120,000.00
05	Relaciones Exteriores	33,810,000.00	0.00	1,270,000.00	35,080,000.00
06	Hacienda y Crédito Público	678,940,000.00	0.00	22,890,000.00	701,830,000.00
07	Defensa Nacional	1,737,650,000.00	0.00	6,440,000.00	1,744,090,000.00
08	Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	524,670,000.00	0.00	137,630,000.00	662,300,000.00
09	Comunicaciones y Transportes	337,620,000.00	0.00	5,820,000.00	343,440,000.00
10	Comercio y Fomento Industrial	132,330,000.00	0.00	20,880,000.00	153,210,000.00
11	Educación Pública	4,984,800,000.00	170,000.00	277,600,000.00	5,432,400,000.00
12	Salud	2,499,100,000.00	0.00	272,420,000.00	2,771,520,000.00

13	Marina	515,110,000.00	0.00	7,270,000.00	522,380,000.00
14	Trabajo y Previsión Social	93,330,000.00	0.00	11,450,000.00	104,780,000.00
15	Reforma Agraria	102,040,000.00	0.00	6,380,000.00	108,420,000.00
16	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	420,680,000.00	0.00	132,060,000.00	552,740,000.00
17	Procuraduría General de la República	255,340,000.00	50,300,000.00	3,590,000.00	309,230,000.00
18	Energía	31,610,000.00	16,800,000.00	4,190,000.00	52,600,000.00
20	Desarrollo Social	110,710,000.00	0.00	29,880,000.00	140,590,000.00
21	Turismo	22,810,000.00	1,230,000.00	670,000.00	24,710,000.00
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	8,898,900,000.00	380,000,000.00	520,300,000.00	9,799,200,000.00
27	Contraloría y Desarrollo Administrativo	69,140,000.00	0.00	2,600,000.00	71,740,000.00
31	Tribunales Agrarios	34,400,000.00	0.00	1,410,000.00	35,810,000.00
32	Tribunal Fiscal de la Federación	36,840,000.00	28,700,000.00	24,470,000.00	90,010,000.00

Las previsiones salariales y económicas para el Ramo Administrativo 11 Educación Pública, a que se refiere este artículo incluyen los recursos que serán entregados a las entidades federativas a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las previsiones salariales y económicas para el Ramo Administrativo 12 Salud, a que se refiere este artículo, incluyen la cantidad de \$1,690,438,790.00, que será entregada a las entidades federativas a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, para dar cumplimiento a lo dispuesto en las fracciones II y III del artículo 30 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las previsiones para incrementos a las percepciones correspondientes al Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal a que se refiere este artículo, incluyen los incrementos para las percepciones de Carrera Magisterial. Asimismo, las previsiones para la creación de plazas correspondientes a dicho ramo, podrán aplicarse para la contratación de personal docente; dichas previsiones no podrán aplicarse para la contratación de personal administrativo, salvo en planteles educativos de nueva creación.

ARTÍCULO 47. Las dependencias y entidades, dentro de los procesos de descentralización y reasignación de recursos que impliquen la transferencia de recursos humanos a las entidades federativas, no podrán crear nuevas plazas o categorías, por lo que los trasposos se realizarán con las plazas ya existentes y los recursos asignados a sus unidades responsables y programas, salvo lo previsto en el último párrafo del artículo 44 de este Decreto. Una vez que se transfieran las plazas, éstas se regirán en los términos en que se acordó su reasignación, sin que les sea aplicable lo dispuesto en este Capítulo para las plazas federales.

CAPÍTULO VII

De las Reglas de Operación para Programas

ARTÍCULO 73. Con el objeto de asegurar una aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos, los programas a que se refiere el artículo 74 de este Decreto, se sujetarán a reglas de operación específicas, las cuales deberán incluir los requisitos a que se refieren las fracciones I, II, III, IV y VI del artículo 67 de este Decreto, los criterios de elegibilidad y selección de beneficiarios, así como los indicadores a que se refiere el siguiente párrafo. Cuando dichos programas impliquen variaciones a las políticas de precios, las reglas de operación deberán prever las disposiciones a las que se sujetarán dichas modificaciones.

La Secretaría autorizará las reglas de operación e indicadores de evaluación y la Contraloría autorizará los indicadores de gestión. Será responsabilidad de los titulares de las dependencias y entidades presentar ante la Secretaría y la Contraloría, a más tardar el último día hábil de enero sus proyectos de reglas e indicadores.

Las reglas de operación de los programas deberán ser claras y transparentes, con el propósito de asegurar que éstos se apliquen efectivamente para alcanzar los objetivos y metas de los programas autorizados, así como a los sectores o población objetivo.

Las dependencias y entidades deberán sujetarse estrictamente a las reglas de operación autorizadas por la Secretaría, las cuales deberán publicar en el **Diario Oficial de la Federación** a más tardar el 15 de marzo; en caso contrario, no podrán continuar ejerciendo los recursos correspondientes a los programas a que se refiere el artículo 74 de este Decreto. Las comisiones legislativas de la Cámara podrán emitir opinión con respecto a las reglas correspondientes a los programas que sean ámbito de su competencia, enviando éstas a las dependencias correspondientes antes del 31 de enero.

Una vez publicadas en el **Diario Oficial de la Federación**, las reglas de operación no podrán sufrir modificaciones durante el ejercicio, salvo en los casos que por circunstancias extraordinarias o no contempladas al principio del ejercicio se presenten problemas en la operación de los programas. Dichas modificaciones deberán ser autorizadas previamente por la Secretaría y publicadas en el **Diario Oficial de la Federación**.

Las dependencias que tengan a su cargo la ejecución de los siguientes programas: del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE); del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA); de Ampliación de Cobertura (PAC); de IMSS-Solidaridad; de Atención a Personas a Discapacidad a cargo del DIF; de Atención a Población en Desamparo a cargo DIF; de Calidad Integral Total (CIMO); Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT); de Desarrollo Forestal (PRODEFOR); de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VIVAH); del Subsidio al Consumo de la Tortilla a cargo del Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio a la Tortilla (FIDELIST) y de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), deberán publicar en el **Diario Oficial de la Federación** durante el primer bimestre del ejercicio fiscal, la calendarización de los recursos y la distribución de la población objetivo de cada programa social por estado. En el caso del Programa de Empleo Temporal, en su conjunto, la Secretaría de Desarrollo Social hará una aproximación de dicha calendarización.

La Secretaría de Desarrollo Social en el caso del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., deberá publicar en el **Diario Oficial de la Federación** durante el primer bimestre el número de beneficiarios por estado y municipio.

Las dependencias responsables de la coordinación de los programas a que se refiere el artículo 74 deberán integrar, por dependencia o entidad, en el caso de aquellos programas que no tengan un mecanismo de evaluación externa, un Consejo Técnico de Evaluación y Seguimiento que incluya a instituciones académicas. Las dependencias deberán enviar a la Cámara, por conducto de las comisiones correspondientes, informes semestrales sobre el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en las reglas de operación a que hace referencia el artículo 73 de este Decreto.

Con el objeto de fortalecer y coadyuvar a una visión integral de los programas a que hace referencia el artículo 74 de este Decreto, se promoverá la suscripción de convenios o acuerdos de coordinación interinstitucional entre las dependencias y entidades que participen en ellos, a fin dar congruencia a la orientación del gasto a través de criterios homogéneos de selectividad, objetividad, transparencia, temporalidad y publicidad, en la planeación, ejecución de las acciones derivadas del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y del Programa para Superar la Pobreza 1995-2000. Las dependencias participantes una vez suscritos los convenios, deberán publicarlos en el **Diario Oficial de la Federación** dentro de un plazo de 15 días.

En los programas en que sea conducente, los padrones de beneficiarios de los programas a los que hace referencia el artículo 74 serán públicos en los términos de la Ley de Información, Estadística y Geografía.

ARTÍCULO 74. Los programas que deberán sujetarse a reglas de operación en los términos del artículo 73 de este Decreto, son los siguientes:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
--

Programas de la Alianza para el Campo

Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)
Programas de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial (CETRO) y Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (CRECES)
Secretaría de Educación Pública
Programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)
Programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)
Programas del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA)
Programas de la Comisión Nacional del Deporte (CONADE)
Programas del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA)
Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)
Secretaría de Salud
Programa de Ampliación de Cobertura (PAC)
Programa IMSS-Solidaridad
Programas de Atención a Personas con Discapacidad a cargo del DIF
Programas de Atención a Población en Desamparo a cargo del DIF
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO)
Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT)
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)
Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)
Programa de Desarrollo Regional Sustentable
Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua
Secretaría de Desarrollo Social
Programa de Subsidio al Consumo de la Tortilla a cargo del Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio a la Tortilla (FIDELIST)
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
Programa de Abasto Rural a cargo de Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V. (DICONSA)
Programas del Instituto Nacional Indigenista (INI)
Programas de la Comisión Nacional de las Zonas áridas (CONAZA)
Programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)
Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (MVAH)
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)
Crédito a la Palabra
Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer
Programa de Atención a Zonas áridas
Programa de Atención a Comunidades Indígenas
Programa Nacional a Jornaleros Agrícolas
Programa de Maestros Jubilados
Programa de Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos
Programa de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales
Programa de Fondos Compensatorios en Chiapas
Programa de Servicio Social Comunitario

Programa de Conversión Social
Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional
Programas Especiales
Programa de Empleo Temporal (PET)
Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá determinar que otros programas con objetivos similares a los de los programas mencionados en este artículo, se sujeten a lo dispuesto en el artículo 73 de este Decreto.

ARTÍCULO 75. Las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, además de prever lo establecido en el artículo 73 de este Decreto, deberán contemplar lo siguiente:

- I. Los criterios para la inclusión de localidades en el programa;
- II. Los criterios para la identificación e inclusión de las familias en el programa;
- III. Los criterios de recertificación de familias en el programa;
- IV. La relación de localidades en las que opera el programa y el número de familias beneficiarias en cada una de ellas por cada entidad federativa, municipio y localidad;
- V. Los criterios y requisitos que deben cumplir las familias beneficiarias previo a la recepción de los apoyos del programa;
- VI. La definición de responsabilidades de cada una de las dependencias involucradas en el programa, para la certificación del cumplimiento de asistencia de las familias beneficiarias, tanto en el componente de salud como en educación y la entrega de los apoyos, a nivel central como en los estados;
- VII. El esquema de operación que incluya las condiciones de la prestación de los servicios de salud y educación para la población beneficiaria; los mecanismos para la validación del cumplimiento de las corresponsabilidades de las familias beneficiarias, previa a la recepción de los apoyos; la periodicidad, y los medios de entrega de los apoyos. Los apoyos monetarios en todos los casos se entregarán en forma individual a la madre de la familia o, en caso de que ésta no exista, a la persona encargada de la preparación de los alimentos y el cuidado de los niños, y
- VIII. En caso de que se amplíe el padrón de familias beneficiarias durante el año, el calendario provisional conforme al cual se incorporarán nuevas familias al programa por entidad federativa, municipio y localidad.

Será responsabilidad de la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación operar el programa apegándose estrictamente a las reglas de operación del mismo, así como coordinar, dar seguimiento y evaluar su ejecución.

Los programas de Capacitación y Fortalecimiento Comunitario del Fondo de Conversión Social y Desarrollo Comunitario del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, contemplarán criterios generales en materia de formación y asistencia técnica para que los ayuntamientos del país y las comunidades conozcan el programa y fomenten el fortalecimiento de los vínculos sociales en las localidades en donde opera.

ARTÍCULO 76. El Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales buscará primordialmente el fomento de los mercados regionales, la reconversión de cultivos, la promoción de la agricultura por contrato, las exportaciones y el desarrollo de las cadenas agroalimentarias para, a través de ello, mejorar el ingreso de los productores, adecuando los patrones de cultivo a las demandas de los mercados regionales. El programa también podrá apoyar la comercialización de hasta 2,680 miles de toneladas de trigo, 1,250 miles de toneladas de sorgo, 3,965 miles de toneladas de maíz, y 308 mil toneladas de arroz. Los montos máximos de toneladas a apoyar, en su caso, en cada entidad federativa de todos los cultivos antes señalados serán los siguientes:

Entidad federativa	Montos máximos de toneladas
Baja California	350,000
Baja California Sur	20,000
Campeche	45,000
Chiapas	650,000
Chihuahua	290,000
Guanajuato	740,000

Jalisco	1,065,000
Michoacán	560,000
Morelos	30,000
Nayarit	65,000
Querétaro	30,000
Sinaloa	1,835,000
Sonora	1,075,000
Tabasco	20,000
Tamaulipas	1,250,000
Veracruz	125,000
Otras entidades	43,000

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural convendrá con los gobiernos de las entidades federativas, escuchando previamente la opinión de los Consejos Estatales Agropecuarios, en los primeros treinta días del año, los productos materia de apoyo de entre los señalados en este artículo, y el uso de los recursos para los fines señalados y, en su caso, los montos máximos y la distribución del total de toneladas a apoyar en cada entidad federativa entre los cuatro cultivos señalados, y los publicará en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de enero.

Las reglas de operación del Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales, además de prever lo dispuesto en el artículo 73 de este Decreto, establecerán que cuando los recursos sean utilizados para apoyos a la comercialización, la entrega de los apoyos tendrá un carácter redistributivo, a favor de los productores de menores ingresos dentro de cada entidad federativa. Los criterios redistributivos convenidos con cada entidad federativa serán publicados en el Diario Oficial de la Federación, previo al otorgamiento de los apoyos. Igualmente, las reglas de operación establecerán que, si los recursos se utilizan para apoyos a la comercialización, éstos se otorgarán preferentemente a través de subastas. Los beneficiarios y montos de apoyo recibidos del programa, serán dados a conocer en los diarios de mayor circulación de las entidades federativas.

ARTÍCULO 77. Las reglas de operación del Programa Alianza para el Campo, además de prever lo dispuesto en el artículo 73 de este Decreto, deberán contemplar que los subsidios que otorgue el Gobierno Federal, no sean mayores a un 45 por ciento del costo total que determine cada programa en sus componentes individuales y hasta por una cantidad máxima de \$500,000.00 por unidad de producción, considerando la totalidad de los programas de la Alianza de los que reciban apoyos para ese año. Este porcentaje no se aplicará en el caso de los productores de bajos ingresos que se atiendan a través de los programas de desarrollo rural. Asimismo, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, determinará en cada entidad federativa los recursos que de la Alianza para el Campo se destinen al desarrollo rural, mismos que no podrán ser traspasados a ningún otro fin.

Asimismo, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural convendrá con los Gobiernos Estatales, escuchando previamente la opinión de los Consejos Estatales de Desarrollo Agropecuario, las prioridades para la aplicación de los recursos del programa.

Los recursos de programa de Alianza para el Campo, correspondientes a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y a la Comisión Nacional del Agua, se distribuyen de la siguiente manera:

Alianza para el Campo			
Entidad	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	Comisión Nacional del Agua	Total
Aguascalientes	25,900.0	2,780.0	28,680.0
Baja California	80,100.0	55,850.0	135,950.0
Baja California Sur	22,350.0	5,100.0	27,450.0
Campeche	44,100.0	11,400.0	55,500.0
Chiapas	216,700.0	2,880.0	219,580.0
Chihuahua	80,050.0	27,000.0	107,050.0

Coahuila	67,150.0	1,200.0	68,350.0
Colima	21,600.0	12,220.0	33,820.0
Distrito Federal	25,000.0	0.0	25,000.0
Durango	68,100.0	8,500.0	76,600.0
Guanajuato	107,500.0	31,400.0	138,900.0
Guerrero	76,500.0	0.0	76,500.0
Hidalgo	68,200.0	7,400.0	75,600.0
Jalisco	116,300.0	9,800.0	126,100.0
México	84,000.0	7,360.0	91,360.0
Michoacán	83,500.0	13,400.0	96,900.0
Morelos	53,500.0	5,545.0	59,045.0
Nayarit	35,900.0	2,230.0	38,130.0
Nuevo León	30,050.0	1,404.0	31,454.0
Oaxaca	150,200.0	10,000.0	160,200.0
Puebla	83,600.0	9,560.0	93,160.0
Querétaro	44,500.0	3,910.0	48,410.0
Quintana Roo	43,100.0	15,180.0	58,280.0
San Luis Potosí	66,700.0	12,290.0	78,990.0
Sinaloa	143,600.0	105,052.1	248,652.1
Sonora	174,200.0	35,003.4	209,203.4
Tabasco	58,200.0	1,500.0	59,700.0
Tamaulipas	113,100.0	36,615.0	149,715.0
Tlaxcala	33,500.0	4,400.0	37,900.0
Veracruz	132,310.0	12,270.0	144,580.0
Yucatán	99,200.0	37,724.0	136,924.0
Zacatecas	53,000.0	24,800.0	77,800.0
Región Lagunera	0.0	11,360.0	11,360.0
No distribuable	443,690.0	9,638.6	453,328.6
Total	2,945,400.0	534,772.1	3,480,172.1

Esta distribución podrá verse modificada en función del interés estatal y la demanda de los productores. Los beneficiarios y montos de apoyo recibidos del programa, serán dados a conocer en los diarios de mayor circulación de las entidades federativas, por cada uno de los programas enmarcados en la Alianza para el Campo.

ARTÍCULO 78. Las reglas de operación de los programas de agua potable, alcantarillado y saneamiento de la Comisión Nacional del Agua, además de prever lo establecido en el artículo 73 de este Decreto, deberán contener disposiciones que sujeten el otorgamiento de los subsidios destinados a los municipios y organismos operadores de agua potable y alcantarillado, a que éstos únicamente puedan otorgarse a aquellos municipios y organismos operadores de agua potable y alcantarillado que hayan formalizado su adhesión a un acuerdo de coordinación celebrado entre los gobiernos federal y estatal, en el que se establezca un compromiso jurídico sancionado por sus ayuntamientos o, en su caso, por las legislaturas locales, para implantar un programa de corto y mediano plazo, definido en coordinación con la Comisión Nacional del Agua, que incluya metas cuantitativas intermedias y contemple un incremento gradual de la eficiencia física, comercial y financiera, con el objeto de alcanzar la autosuficiencia de recursos en dichos organismos, así como asegurar la calidad y permanencia de la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a la población

TÍTULO SEXTO
DE LAS REASIGNACIONES DE GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
CAPÍTULO ÚNICO

ARTÍCULO 84. En las asignaciones a que se refieren los artículos 4, 5, 9, 10, 11, 13, 14 y 16 se realizan las siguientes reasignaciones y se incrementan los siguientes montos de este Presupuesto:

I. En la cantidad de \$300,000,000.00 el Ramo Administrativo 06 Hacienda y Crédito Público, con el fin de destinar estos recursos al Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (FOVI);

II. En la cantidad de \$1,150,000,000.00 el Ramo Administrativo 08 Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, distribuyéndose \$1,000,000,000.00 para Apoyos a la Comercialización del Sector Agropecuario y \$150,000,000.00 para los programas de desarrollo rural del Programa de la Alianza para el Campo;

III. En la cantidad de \$60,000,000.00 el Ramo Administrativo 10 Comercio y Fomento Industrial, para los Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (CRECES);

IV. En la cantidad de \$2,000,000,000.00 el Ramo Administrativo 11 Educación Pública, de la cual \$350,000,000.00 para subsidios ordinarios para universidades públicas estatales; \$300,000,000.00 se asignarán al Fondo para la Modernización de la Educación (FOMES); \$50,000,000.00 al Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP); \$300,000,000.00 para infraestructura de universidades estatales; \$200,000,000.00 para infraestructura de institutos tecnológicos; \$700,000,000.00 para infraestructura en educación básica a través del Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas (CAFCE), y \$100,000,000.00 para la edición de libros educativos con contenido ecológico. Adicionalmente, en la cantidad de \$300,000,000.00 el Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal, para el apoyo de la carrera magisterial;

V. En la cantidad de \$400,000,000.00 el Ramo Administrativo 16 Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de los cuales \$100,000,000.00 se destinan para fortalecer a los programas de áreas Naturales Protegidas y Nacional de Reforestación, y \$300,000,000.00 a la Comisión Nacional del Agua para inversión en plantas de tratamiento de aguas residuales.

VI. En la cantidad de \$3,000,000,000.00 el Ramo General 19 Aportaciones a Seguridad Social, distribuyéndose \$2,910,000,000.00 para incrementar el monto mínimo de las pensiones y jubilaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, y \$90,000,000.00 para el pago de las pensiones a los ferroviarios jubilados antes de 1982;

VII. En la cantidad de \$1,250,000,000.00 el Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, de los cuales \$100,000,000.00 se destinan para el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, FONHAPO; y \$400,000,000.00 para el Programa de Vivienda Progresiva, Vivah, con el objeto del mejoramiento de la vivienda y la adquisición del suelo. Asimismo, \$400,000,000.00 para el Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla, Fidelist; \$150,000,000.00 para Licons y \$200,000,000.00 para Dicons;

VIII. En la cantidad de \$170,000,000.00 el Ramo Administrativo 21 Turismo, destinados al Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.

IX. En la cantidad de \$6,870,000,000.00 el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas para el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y en la cantidad que resulte por ingresos excedentes para el Fondo para la estabilización de los ingresos petroleros, sujeto a lo siguiente:

Los recursos previstos para el Fondo para la estabilización de los ingresos petroleros provendrán de los recursos que señala el artículo 35, inciso e) del presente Decreto.

El Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se integrará con recursos por un monto de \$6,870,000,000.00 y se enterará mensualmente a los gobiernos de las entidades federativas durante los primeros 10 meses del ejercicio. Los recursos que con cargo al Programa reciban las entidades federativas se destinarán a los siguientes fines según sea el caso:

a) Las entidades federativas cuyo gasto público propio por habitante en educación sea mayor al resultado de dividir la suma del gasto total que realizan las entidades federativas en educación entre la población total del país, podrán destinar los recursos que les correspondan de este Programa a los fines que se establezcan en sus presupuestos anuales locales, dando prioridad al gasto en obra pública

b) Las entidades federativas cuyo gasto público propio por habitante en educación sea inferior al resultado de dividir la suma del gasto total que realizan las entidades federativas, en educación entre la población total del país, podrán aplicar los recursos que les correspondan de este Programa a los fines que se establezcan en sus presupuestos anuales locales, dando prioridad al gasto en infraestructura educativa en sus sistemas públicos de educación.

Para elaborar los cálculos descritos en las dos fracciones anteriores se usará, en lo que respecta a gasto educativo, la información de la Encuesta más reciente de Financiamiento Educativo Estatal, que al efecto emita la Secretaría de Educación Pública y, en lo que respecta a población, la información más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. La Secretaría de Educación Pública y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación la información más reciente, a más tardar el 25 de enero del año 2000. En ningún caso las Entidades Federativas podrán utilizar los recursos que reciban con cargo al programa para erogaciones en gasto corriente.

Los recursos del Fondo serán distribuidos entre las entidades federativas de la siguiente manera:

Entidad Federativa	Cantidad
Aguascalientes	\$ 66,311,543.27
Baja California	\$ 382,970,919.51
Baja California Sur	\$ 46,993,573.54
Campeche	\$ 81,832,701.06
Chiapas	\$ 206,732,644.36
Chihuahua	\$ 340,809,038.22
Coahuila	\$ 178,069,134.52
Colima	\$ 57,713,667.81
Distrito Federal	\$ 740,716,134.02
Durango	\$ 130,806,604.88
Guanajuato	\$ 218,613,604.11
Guerrero	\$ 109,642,838.72
Hidalgo	\$ 110,266,834.73
Jalisco	\$ 542,629,597.81
México	\$ 840,542,043.37
Michoacán	\$ 186,007,991.25
Morelos	\$ 65,076,995.68
Nayarit	\$ 85,844,256.29
Nuevo León	\$ 375,431,914.44
Oaxaca	\$ 68,935,212.87
Puebla	\$ 248,471,492.68
Querétaro	\$ 106,999,068.06
Quintana Roo	\$ 61,790,122.62
San Luis Potosí	\$ 108,380,165.84
Sinaloa	\$ 220,237,837.18
Sonora	\$ 256,745,826.62
Tabasco	\$ 169,693,238.19
Tamaulipas	\$ 223,002,149.62
Tlaxcala	\$ 51,787,478.97
Veracruz	\$ 362,462,445.77
Yucatán	\$ 137,765,244.37
Zacatecas	\$ 86,717,702.46
SUMA:	\$ 6,870,000,000.00

Anexo 3

DECRETO relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1998.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE LE OTORGA LA FRACCIÓN IV, DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, D E C R E T A:

Relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1998.

Artículo 1o. La Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 1998 fue recibida en tiempo y forma el 10 de junio de 1999 por la Cámara de Diputados, de acuerdo a lo establecido en el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, iniciándose su proceso de revisión por la Contaduría Mayor de Hacienda, conforme a lo establecido en el quinto párrafo del precepto legal invocado con antelación, así como los artículos 3o. fracción II inciso a) y 2o de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Artículo 2o. La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, con fundamento en el numeral 3 del artículo 39 y en los incisos f) y g) del numeral 6 del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, recibió para su estudio, análisis, revisión y dictamen la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal 1998. Asimismo recibió en tiempo y forma de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Comisión de Programación, Vigilancia el Informe Previo sobre la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998.

Artículo 3o. Con fundamento en los artículos 44 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 90 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 10 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, coordinó las actividades relacionadas para el análisis, discusión y evaluación de los resultados alcanzados en las funciones o ramos específicos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Con el propósito de ampliar la información convocó a 17 reuniones de trabajo con funcionarios de las dependencias y entidades, así como del Poder Judicial, del Instituto Federal Electoral y ciudadanos Diputados de esta Soberanía.

De conformidad con el artículo 45 numeral primero de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los Diputados a través de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, solicitaron información adicional a los funcionarios citados en el párrafo anterior.

La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública con fundamento en el artículo décimo segundo del Acuerdo Parlamentario relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados, y el 88 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos elaboró y aprobó el Dictamen relativo a la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal de 1998, cuyo contenido se describe en los siguientes artículos.

Artículo 4o. En términos generales, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el ejercicio fiscal de 1998 se presentó de acuerdo a los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental, conclusión que deberá ser constatada en las auditorías financieras que se practiquen relativas a ese ejercicio.

En lo particular y acorde a lo establecido en el Informe Previo presentado por la Contaduría Mayor de Hacienda, se detectó que algunas dependencias del Sector Central no han depurado diversas cuentas de balance que requiere tal proceso: otras omitieron el recuento físico de sus inventarios y la conciliación de la valuación contra registros contables y se realizaron pagos por servicios recibidos en 1997 con cargo al

presupuesto de 1998, sin la autorización que para estos casos, debe emitir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se observó también que algunas dependencias no registran las operaciones relativas a donaciones recibidas u otorgadas y otras no efectúan conciliaciones de las cifras de las líneas de crédito que autoriza la Tesorería de la Federación.

Por lo anterior la Contaduría Mayor de Hacienda deberá realizar las revisiones específicas y rendirá a esta Cámara los informes correspondientes.

Artículo 5o. En términos generales, el ejercicio del gasto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal así como del Poder Judicial y del Instituto Federal Electoral se ajustó a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, así como a lo dispuesto por las leyes aplicables en la materia, conclusión que se verificará y comprobará mediante las auditorías específicas que se practiquen por la Contaduría Mayor de Hacienda.

En lo particular existieron casos en que al parecer existió incumplimiento de los preceptos legales o se observaron inconsistencias en la información proporcionada.

La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública hace notar lo siguiente:

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplió parcialmente con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 1997, al presentar en la Cuenta Pública de 1998 información sobre la recaudación del Impuesto al Valor Agregado por tipo de bienes y la del Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado por entidades federativas. Sin embargo, no incluyó información completa de la recaudación por estratos de ingreso, número de contribuyentes, personas físicas y morales, así como tasas efectivas de gravamen. Cabe resaltar que dicha información se había solicitado desde el decreto relativo de la revisión de la Cuenta Pública de 1996, por lo que se reitera la necesidad de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implemente los mecanismos para cumplir totalmente el requerimiento señalado.
2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplió parcialmente con lo establecido en el artículo 15 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 1998, en virtud de que en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública sólo presentó el reporte de la asignación y distribución de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública correspondientes al primer semestre, omitiendo esta información para el segundo semestre.
3. Se cumplió parcialmente con lo dispuesto en el artículo 50 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, en virtud de que la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública con excepción del Instituto Mexicano del Seguro Social, no recibió copia de los Programas para Fomentar el Ahorro que las dependencias y entidades debían elaborar de conformidad con el artículo en comento.

Artículo 6o. Se emiten las siguientes recomendaciones a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo y otros Poderes:

1. Se recomienda a la Procuraduría General de la República que incorpore como parte de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, las metas de cada una de las Unidades Responsables, ya que en el ejercicio programático del gasto se mencionan únicamente las metas de las Actividades Institucionales, pero no las de cada Unidad Responsable.
2. Se solicita a la Secretaría de Relaciones Exteriores incorpore la información del gasto ejercido por cada una de las oficinas de representación del país en el exterior como parte de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.
3. Se solicita a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural que incorpore como parte de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, el informe sobre los recursos ejercidos efectivos para el pago de jornales en el Programa de Empleo Temporal y aquéllos ejercidos para adquisición de materiales, herramientas y gastos de operación de este programa.
4. Se recomienda que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, presente información detallada sobre la ejecución de los convenios de fortalecimiento financiero que celebre, así como las medidas adoptadas para el cumplimiento de los mismos.
5. Se reitera la recomendación realizada en el Decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1997, la necesidad de que ASERCA gestione con oportunidad ante

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la radicación de los recursos presupuestales correspondientes.

6. Se solicita que se incorpore como parte de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal de los Ramos 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios el Ejercicio Programático del Gasto Devengado, indicadores de acuerdo a la Nueva Estructura Programática.

7. Se recomienda que se incorpore como parte de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, información sobre la eficiencia terminal de las modalidades de educación a distancia y preparatoria abierta que ofrece el sistema de Bachillerato General.

8. Se recomienda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que para la presentación de la Cuenta Pública de ejercicios fiscales posteriores, se desglosen las erogaciones previstas para el Ramo 33 por cada uno de los fondos que de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal lo forman. Asimismo, se solicita se expliquen las variaciones programáticas y presupuestales que se registren en este ramo.

9. Se reitera la recomendación hecha al Poder Judicial por la Contaduría Mayor de Hacienda en su Informe de Resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1997, para que su Dirección General de Programación y Presupuesto fortalezca el sistema Programático-Presupuestario.

10. Se recomienda al Instituto Federal Electoral que en la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ejercicios posteriores detalle las erogaciones por concepto de viáticos, gastos de representación, servicios personales, adquisiciones, contratación de estudios y asesorías y estímulos económicos. Asimismo, se solicita que emita las normas complementarias para el ejercicio de los recursos a que se refiere el párrafo anterior, las cuales deberá enviar a la Contaduría Mayor de Hacienda para efectos de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

11. Se solicita que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público envíe anualmente a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, información completa sobre estratos de ingreso, número de contribuyentes, personas físicas y morales y tasa efectiva de gravamen para todos los impuestos recaudados por el gobierno federal, con el objeto de que esta Soberanía cuente con los elementos suficientes para evaluar el impacto de políticas tributarias alternativas.

12. Se solicita que los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe presentar trimestralmente a la Cámara de Diputados se integren bajo una misma metodología, incluyendo variables idénticas de comparación, indicadores macroeconómicos consistentes a lo largo del ejercicio fiscal. Asimismo, los informes deberán presentar en apartados especiales la información que de acuerdo a lo que establezca el Decreto Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de cada ejercicio fiscal.

Artículo 7o. Se solicita a Comisión de Vigilancia que instruya a la Contaduría Mayor de Hacienda, lo siguiente:

1. Realice las inspecciones, revisiones e investigaciones pertinentes relativas a la adquisición de Cinco Sistemas *Mobile Search* por la Procuraduría General de la República para la detección de estupefacientes, a fin de conocer la naturaleza de la operación y el costo exacto de cada una de ellas.
2. Hacer las revisiones pertinentes a fin de determinar el gasto ejercido por cada una de las embajadas y consulados del país en el exterior.
3. Practique una auditoría para investigar los incrementos salariales para mandos medios y superiores y para el personal del Servicio Exterior Mexicano, así como los montos otorgados por estímulos de productividad y horas extras.
4. Practique una auditoría a la Secretaría de Turismo con el objeto de conocer el monto total de los activos y pasivos del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
5. Practique las auditorías necesarias para comprobar si el proceso de liquidación de 1,167 plazas efectuado por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares se realizó de conformidad con las leyes aplicables.

6. Practique las auditorías necesarias para determinar las causas y el número y características del equipo de cómputo adquirido por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que representó un gasto de 2.8 millones de pesos.
7. Solicite los informes y practique las auditorías necesarias a fin de comprobar si el proceso de cancelación del pasivo laboral de la empresa Bodegas Rurales CONASUPO, consistentes en 357 plazas, de los cuales 199 eran de confianza y 158 de personal sindicalizado, se realizó de conformidad con las leyes aplicables en la materia y en cumplimiento de sus atribuciones.
8. Solicitar las causas de retraso en la aprobación y publicación de la normatividad de los diferentes programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y las causas del retraso de la radicación de recursos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a esta entidad.
9. Revisar el sobrejercicio del Programa de Oleaginosas en razón de que en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal no se precisa dicha información.
10. Practique una auditoría para evaluar el desempeño del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), en todos sus componentes.
11. Revisar las causas del sobrejercicio de Presidencia de la República para la remotorización de los tres helicópteros PUMA, así como las causas del sobrejercicio de la Actividad Institucional 104 "Comunicar y difundir las actividades y compromisos del Gobierno Federal".
12. Practique las auditorías necesarias del proceso de desincorporación de las empresas del Grupo de Productora e Importadora de Papel, S.A.
13. Practique una auditoría del destino de la transferencia de 500 millones de pesos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a Financiera Nacional Azucarera, monto no contemplado en el Presupuesto original.
14. Practique una auditoría de legalidad del Sistema de Pensiones del Banco Nacional de Crédito Rural.
15. Practicar una auditoría a Luz y Fuerza del Centro con el objeto de revisar el sobrejercicio por 1,015 millones de pesos registrado en el capítulo de Servicios Generales.
16. Realizar una revisión para detectar las causas que justifiquen el subejercicio de Petróleos Mexicanos en la Función 14 "Medio Ambiente".
17. Revisar el ejercicio del gasto en el capítulo de Materiales y Suministros de la Secretaría de la Defensa Nacional, con la finalidad de determinar las causas por las cuales este capítulo erogó recursos relacionados directamente con el capítulo de Obras Públicas.
18. Practique una auditoría al sistema Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos.
19. Auditar la actividad 708 "Prever el pago de los incrementos por servicios personales" a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
20. Practicar una auditoría a la actividad institucional 437 encomendada a la Comisión Nacional del Agua.
21. Practicar una auditoría al proceso de desincorporación de Ferrocarriles Nacionales de México.
22. Practicar una auditoría al Poder Judicial de la Federación con el objeto de conocer el uso y aplicación del monto total de las disponibilidades acumuladas hasta 1998.
23. Realice una auditoría al marco legal del Poder Judicial en materia de obras, adquisiciones y servicios, así como la correcta aplicación de los recursos correspondientes.
24. Practicar una auditoría de desempeño al Instituto Mexicano del Seguro Social con la finalidad de evaluar la capacidad y calidad de atención que proporciona el Instituto a sus asegurados.
25. Auditar al Instituto Mexicano del Seguro Social para determinar las causas que originaron un sobrejercicio por 1,853 millones de pesos en la actividad institucional "Proporcionar atención médica", actividad que presentó un subejercicio importante de sus metas.
26. Auditar al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en los proyectos I003 Vigilancia y control epidemiológico, I015 Atención de urgencias, emergencias y desastres, I032 Atención a pensionados y jubilados, I017 Investigación en salud y seguridad social, I025 Indemnizaciones globales y 703 Capacitar y formar servidores públicos.
27. Revisar la correcta aplicación de las fórmulas previstas en la Ley de Coordinación Fiscal para la distribución de los recursos del ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

28. Practique una auditoría de legalidad, financiera y desempeño al Gobierno del Distrito Federal sobre el ejercicio del monto de endeudamiento autorizado para 1998 que incluya avances físicos financieros de las obras ejecutadas con cargo a esta deuda, y sus fuentes de repago.

29. Practicar una evaluación del desempeño de Comisión Federal de Electricidad para que analice si se han puesto en marcha los proyectos de inversión necesarios para garantizar el abastecimiento de la demanda nacional de energía eléctrica.

30. Auditar el capítulo de Servicios Personales, además de revisar los conceptos de viáticos, gastos de representación, contratación de estudios y asesorías y estímulos económicos del Instituto Federal Electoral.

Artículo 8o. La Contaduría Mayor de Hacienda, en cumplimiento a lo establecido en su Ley Orgánica, deberá ejercer las funciones de control y evaluación y practicar las auditorías correspondientes, destacando las irregularidades por el incumplimiento de la legislación y normatividad vigentes y, en su caso, promover el fincamiento de las responsabilidades administrativas, civiles o penales, que procedan conforme a derecho, así como dentro del término de ley, deberá rendir a esta Cámara el Informe de Resultados correspondientes.

Artículo 9o. Remítase el presente Decreto al Ejecutivo Federal y a la Contaduría Mayor de Hacienda para todos los efectos a que hubiese lugar.

SALÓN DE SESIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.- México, D.F., a 11 de diciembre de 1999.- Dip. **Francisco José Paoli Bolfo**, Presidente.- Dip. **Francisco J. Loyo Ramos**, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.- **Ernesto Zedillo Ponce de León**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Diódoro Carrasco Altamirano**.- Rúbrica.

Anexo 4

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2000.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, D E C R E T A: **LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2000**

Artículo 1o. En el ejercicio fiscal de 2000, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

	Millones de pesos
I. IMPUESTOS:	565,422.3
1. Impuesto sobre la renta.	232,772.7
2. Impuesto al activo.	9,765.0
3. Impuesto al valor agregado.	169,062.9
4. Impuesto especial sobre producción y servicios.	107,016.4
A. Gasolina y diesel.	84,455.8
B. Bebidas alcohólicas.	6,005.0
C. Cervezas y bebidas refrescantes.	8,574.3
D. Tabacos labrados.	7,981.3
5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	8,756.9
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.	3,635.1
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.	0.0
8. Impuesto a los rendimientos petroleros	0.0
9. Impuestos al comercio exterior:	25,884.9
A. A la importación.	25,884.9
B. A la exportación.	0.0
10. Accesorios.	8,528.4
II. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.	77,491.7
1. Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	0.0
2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.	77,491.7
3. Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los Patrones.	0.0
4. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.	0.0
5. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.	0.0
III. CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS:	10.0
Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura	10.0

	hidráulica.	
IV.	DERECHOS:	163,651.3
1.	Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:	7,674.8
A.	Por recibir servicios que preste el Estado.	7,546.1
B.	Por la prestación de servicios exclusivos a cargo del Estado, que prestan Organismos Descentralizados.	128.7
2.	Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.	9,013.5
3.	Derecho sobre la extracción de petróleo	92,261.2
4.	Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.	52,937.3
5.	Derecho adicional sobre la extracción de petróleo.	1,764.5
6.	Derecho sobre hidrocarburos.	0.0
V.	CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O DE PAGO.	27.0
VI.	PRODUCTOS:	9,626.8
1.	Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.	168.7
2.	Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado:	9,458.1
A.	Explotación de tierras y aguas.	0.0
B.	Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.	6.8
C.	Enajenación de bienes:	242.0
a)	Muebles.	222.0
b)	Inmuebles.	20.0
D.	Intereses de valores, créditos y bonos.	8,451.9
E.	Utilidades:	745.8
a)	De organismos descentralizados	0.0
b)	y empresas de participación estatal	360.2
c)	De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.	385.6
d)	De Pronósticos para la Asistencia Pública.	0.0
	Otras.	
F.	Otros.	11.6
VII.	APROVECHAMIENTOS:	79,838.2
1.	Multas.	376.3
2.	Indemnizaciones.	700.0
3.	Reintegros:	258.4
A.	Sostenimiento de las Escuelas Artículo	13.4

	B.	123.	0.0
	C.	Servicio de Vigilancia Forestal.	245.0
		Otros.	
4.		Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.	1,200.0
5.		Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0
6.		Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0
7.		Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.	0.0
8.		Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.	0.0
9.		Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.	0.0
10.		5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.	0.0
11.		Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.	1,330.0
12.		Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.	200.0
13.		Regalías provenientes de fundos y explotaciones mineras.	0.0
14.		Aportaciones de contratistas de obras públicas.	18.0
15.		Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal:	4.0
	A.	Aportaciones que efectúen los Gobiernos del Distrito Federal, Estatales y Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.	0.0
	B.		0.0
	C.	De las reservas nacionales forestales.	0.0
		Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.	4.0
	D.	Otros conceptos.	
16.		Cuotas Compensatorias.	380.0
17.		Hospitales Militares.	0.0
18.		Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal del Derecho de Autor.	0.0
19.		Recuperaciones de capital:	37,253.2
	A.	Fondos entregados en fideicomiso, en favor de entidades federativas y empresas públicas.	0.0
	B.	Fondos entregados en fideicomiso, en favor de empresas privadas y a particulares.	0.0
	C.	Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.	18,603.2
	D.	Desincorporaciones.	

	E. Otros.	18,650.0
20.	Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.	2.9
21.	Rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios.	8,167.6
22.	No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.	0.0
23.	Otros:	29,947.8
	A. Remanente de operación del Banco de México.	4,490.6
	B. Utilidades por Recompra de Deuda.	14,000.0
	C. Rendimiento mínimo garantizado.	6,056.2
	D. Otros.	5,401.0
VIII.	INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS:	70,992.0
1.	Emissiones de valores:	0.0
	A. Internas.	0.0
	B. Externas.	0.0
2.	Otros financiamientos:	70,992.0
	A. Para el Gobierno Federal.	70,992.0
	B. Para organismos descentralizados y empresas de participación estatal.	0.0
	C. Otros.	0.0
IX.	OTROS INGRESOS:	228,254.1
1.	De organismos descentralizados	228,254.1
2.	De empresas de participación estatal.	0.0
3.	Financiamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.	0.0
TOTAL		1,195,313.4

Cuando una ley que establezca alguno de los ingresos previstos en este artículo, contenga disposiciones que señalen otros ingresos, estos últimos se considerarán comprendidos en la fracción que corresponda a los ingresos a que se refiere este artículo.

El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión de los ingresos pagados en especie o en servicios por contribuciones, así como en su caso el destino de los mismos.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informará al Congreso de la Unión, trimestralmente, dentro de los 45 días siguientes al trimestre vencido, sobre los ingresos percibidos por la Federación en el ejercicio fiscal de 2000, en relación con las estimaciones que se señalan en este artículo.

Artículo 2o. Se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en los términos de la Ley General de Deuda Pública y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000, por un monto de endeudamiento neto externo que no exceda de 3,500 millones de dólares de los Estados Unidos de América, conforme al tipo de cambio que publique el Banco de México en el *Diario Oficial de la Federación* y que se haya determinado el último día hábil bancario del ejercicio fiscal del año 2000. De igual forma, se autoriza al Ejecutivo Federal un endeudamiento neto interno hasta por 90 mil millones de pesos. En caso de que el endeudamiento neto externo sea inferior al autorizado, el Ejecutivo Federal podrá emitir deuda interna adicional hasta por el equivalente en moneda nacional de esa diferencia. Asimismo, podrá contratar endeudamiento interno adicional al autorizado, siempre que los recursos obtenidos se destinen íntegramente a la disminución de la deuda pública externa.

El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión a más tardar el último día de marzo del 2001, de los empréstitos contratados durante el presente ejercicio fiscal en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También se autoriza al Ejecutivo Federal para que, a través de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emita valores en moneda nacional y contrate empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública. Asimismo, el

Ejecutivo Federal queda autorizado para contratar créditos o emitir valores en el exterior con el objeto de canjear o refinanciar endeudamiento externo.

El Ejecutivo Federal queda autorizado en caso de que así se requiera para emitir en el mercado nacional, en el ejercicio fiscal del año 2000, valores u otros instrumentos indizados al tipo de cambio del peso mexicano respecto de monedas del exterior, siempre que el saldo total de los mismos durante el citado ejercicio no exceda del 10 por ciento del saldo promedio de la deuda pública interna registrada en dicho ejercicio y que, adicionalmente, estos valores o instrumentos sean emitidos a un plazo de vencimiento no menor a 365 días.

Las operaciones a las que se refieren el tercero y cuarto párrafo de este artículo no deberán implicar endeudamiento neto adicional al autorizado para el presente ejercicio.

Del ejercicio de estas facultades, el Ejecutivo Federal, dará cuenta trimestralmente al Congreso de la Unión, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los 45 días siguientes al trimestre vencido, especificando las características de las operaciones realizadas.

El Ejecutivo Federal también informará trimestralmente en lo referente a aquellos pasivos contingentes que se hubieran asumido con la garantía del Gobierno Federal, durante el ejercicio fiscal del año 2000.

Se autoriza al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario a contratar créditos o emitir valores con el único objeto de canjear o refinanciar sus obligaciones financieras, a fin de hacer frente a sus obligaciones de pago, otorgar liquidez a sus títulos y, en general, mejorar los términos y condiciones de sus obligaciones financieras.

El Banco de México actuará como agente financiero del Instituto para la emisión, colocación, compra y venta, en el mercado nacional, de los valores representativos de la deuda del citado Instituto y, en general, para el servicio de dicha deuda. El Banco de México también podrá operar por cuenta propia con los valores referidos.

En el evento de que en las fechas en que corresponda efectuar pagos por principal o intereses de los valores que el Banco coloque por cuenta del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, éste no tenga recursos suficientes para cubrir dichos pagos, en la cuenta que para tal efecto le lleve el Banco de México, el propio Banco deberá proceder a emitir y colocar valores a cargo del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, por cuenta de éste y por el importe necesario para cubrir los pagos que correspondan. Al determinar las características de la emisión y de la colocación, el Banco procurará las mejores condiciones para el Instituto dentro de lo que el mercado permita.

El Banco deberá efectuar la colocación de los valores a que se refiere el párrafo anterior en un plazo no mayor de quince días hábiles contado a partir de la fecha en que se presente la insuficiencia de fondos en la cuenta del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. Excepcionalmente, la Junta de Gobierno del Banco podrá ampliar este plazo una o más veces por un plazo conjunto no mayor de tres meses, si ello resulta conveniente para evitar trastornos en el mercado financiero.

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, se dispone que, en tanto se efectúe la colocación referida en el párrafo anterior, el Banco podrá cargar la cuenta corriente que le lleva a la Tesorería de la Federación, sin que se requiera la instrucción del Tesorero de la Federación, para atender el servicio de la deuda que emita el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. El Banco de México deberá abonar a la cuenta corriente de la Tesorería de la Federación, el importe de la colocación de valores que efectúe en términos de este artículo.

Artículo 2o-A. Se autoriza al Distrito Federal a contratar y ejercer créditos, empréstitos y otras formas de crédito público para un endeudamiento neto de 6,000 millones de pesos para el financiamiento de obras y proyectos de inversión contemplados en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2000.

El endeudamiento a que se refiere este artículo se ejercerá de acuerdo a lo siguiente:

1. Los proyectos y programas que se realicen se apegarán a las estipulaciones constitucionales legales aplicables.
2. El endeudamiento deberá contratarse, preponderantemente, a través de la Banca de Desarrollo preferentemente, por conducto del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
3. El monto de los desembolsos de los recursos crediticios y el ritmo al que procedan deberá conllevar una correspondencia directa con las ministraciones de recursos que vayan presentando tales obras, de manera que el ejercicio y aplicación de los recursos crediticios deberá darse a paso y medida en que proceda el pago de las citadas ministraciones. En todo caso el desembolso de recursos crediticios deberá destinarse directamente al pago de aquellas obras y proyectos que ya hubieren sido adjudicados bajo la normatividad correspondiente.

4. El Gobierno del Distrito Federal informará trimestralmente al Congreso de la Unión sobre el estado de la deuda pública de la entidad y el ejercicio del monto autorizado.

5. La Contaduría Mayor de Hacienda o, en su caso, la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación, en coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, realizará auditorías a los contratos y operaciones.

Artículo 3o. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda autorizado para fijar o modificar las compensaciones que deban cubrir los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, por los bienes federales aportados o asignados a los mismos para su explotación, o en relación con el monto de los productos o ingresos brutos que perciban.

Artículo 4o. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios estarán obligados al pago de contribuciones y sus accesorios, de productos y de aprovechamientos, excepto el impuesto sobre la renta, de acuerdo con las disposiciones que los establecen y con las reglas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo siguiente:

I. Derecho sobre la extracción de petróleo.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción por cada región petrolera de explotación de petróleo y gas natural, aplicando la tasa del 52.3% al resultado que se obtenga de restar al total de los ingresos por ventas de bienes o servicios que tenga Pemex-Explotación y Producción por cada región, el total de los costos y gastos efectuados en bienes o servicios con motivo de la exploración y explotación de dicha región por el citado organismo, considerando dentro de estos últimos las inversiones en bienes de activo fijo y los gastos y cargos diferidos efectuados con motivo de la exploración y explotación de la región petrolera de que se trate, sin que exceda el monto del presupuesto autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a Pemex-Explotación y Producción para el ejercicio de 2000.

Para los efectos de esta fracción, se estará a lo siguiente:

- a) El precio que se tomará en cuenta para determinar los ingresos por la venta de petróleo crudo no podrá ser inferior al precio promedio ponderado de la mezcla de petróleo crudo mexicano de exportación del periodo correspondiente.
- b) El precio que se tomará en cuenta para determinar los ingresos por la venta de gas natural no podrá ser inferior al precio del mercado internacional relevante que al efecto fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante la expedición de reglas de carácter general.
- c) Las mermas por derramas o quema de petróleo o gas natural se considerarán como ventas de exportación y el precio que se utilizará para el cálculo del derecho será el que corresponda de acuerdo a los incisos a) o b) anteriores, respectivamente.
- d) Las regiones petroleras de explotación de petróleo y gas natural serán las que dé a conocer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.

Pemex-Explotación y Producción enterará diariamente, incluyendo los días inhábiles, anticipos a cuenta de este derecho como mínimo, por 88 millones 173 mil pesos durante el año. Además, Pemex-Explotación y Producción enterará el primer día hábil de cada semana un anticipo de 620 millones 602 mil pesos.

El derecho se calculará y enterará mensualmente por conducto de Pemex-Explotación y Producción, mediante la presentación de la declaración correspondiente ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del segundo mes posterior a aquél al que correspondan los pagos provisionales. Contra el monto del derecho que resulte a su cargo en la declaración mensual, Pemex-Explotación y Producción podrá acreditar los anticipos efectuados por el mes de que se trate en los términos del párrafo anterior, sin que causen recargos las diferencias que, en su caso, resulten. Las diferencias que resulten a cargo de Pemex-Explotación y Producción con posterioridad a la presentación de la declaración del pago provisional de que se trate deberán enterarse mediante declaración complementaria que presentará ante la Tesorería de la Federación, incluyendo la actualización y los recargos aplicables en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Pemex-Explotación y Producción calculará y enterará el monto del derecho sobre la extracción de petróleo que resulte a su cargo por el ejercicio fiscal de 2000, mediante declaración que presentará ante la Tesorería de la Federación a más tardar el último día hábil del mes de marzo de 2001. Contra el monto que resulte a su cargo, Pemex-Explotación y Producción podrá acreditar los pagos provisionales efectuados durante el año en los términos de esta fracción.

II. Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción aplicando la tasa del 25.5% sobre la base del derecho sobre la extracción de petróleo a que se refiere la fracción I anterior y lo enterará por conducto de Pemex-Exploración y Producción, conjuntamente con este último derecho.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios enterarán diariamente incluyendo los días inhábiles, por conducto de Pemex-Exploración y Producción, anticipos a cuenta de este derecho, como mínimo, por 51 millones 120 mil pesos durante el año. Además, Pemex-Exploración y Producción enterará el primer día hábil de cada semana un anticipo de 359 millones 808 mil pesos.

El derecho se calculará y enterará mensualmente por conducto de Pemex-Exploración y Producción, mediante la presentación de la declaración correspondiente ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del segundo mes posterior a aquél al que correspondan los pagos provisionales. Contra el monto del derecho que resulte a su cargo en la declaración mensual, Pemex-Exploración y Producción podrá acreditar los anticipos efectuados por el mes de que se trate en los términos del párrafo anterior, sin que causen recargos las diferencias que, en su caso, resulten. Las diferencias que resulten a cargo de Pemex-Exploración y Producción con posterioridad a la presentación de la declaración del pago provisional de que se trate deberán enterarse mediante declaración complementaria que se presentará ante la Tesorería de la Federación, incluyendo la actualización y los recargos aplicables en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Pemex-Exploración y Producción calculará y enterará el monto del derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo que resulte a su cargo por el ejercicio de 2000, mediante declaración que presentará ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del mes de marzo de 2001. Contra el monto que resulte a su cargo, Pemex-Exploración y Producción podrá acreditar los pagos provisionales efectuados durante el año en los términos de esta fracción.

Los ingresos que la Federación obtenga por este derecho extraordinario no serán participables a los Estados, Municipios y al Distrito Federal.

III. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción aplicando la tasa del 1.1% sobre la base del derecho sobre la extracción de petróleo a que se refiere la fracción I anterior.

El derecho se calculará y enterará mensualmente por conducto de Pemex-Exploración y Producción, mediante la presentación de la declaración correspondiente ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del segundo mes posterior a aquél al que corresponda. Las diferencias que resulten a cargo de Pemex-Exploración y Producción con posterioridad a la presentación de la declaración del pago provisional de que se trate deberán enterarse mediante declaración complementaria que presentará ante la Tesorería de la Federación, incluyendo la actualización y los recargos aplicables en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Pemex-Exploración y Producción calculará y enterará el monto del derecho adicional sobre la extracción de petróleo que resulte a su cargo por el ejercicio de 2000, mediante declaración que presentará ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del mes de marzo de 2001. Contra el monto que resulte a su cargo, Pemex-Exploración y Producción podrá acreditar los pagos provisionales efectuados durante el año en los términos de esta fracción.

IV. Impuesto a los rendimientos petroleros.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el impuesto a los rendimientos petroleros, de conformidad con lo siguiente:

- a) Cada organismo deberá calcular el impuesto a que se refiere esta fracción aplicando al rendimiento neto del ejercicio la tasa del 35%. El rendimiento neto a que se refiere este párrafo, se determinará restando de la totalidad de los ingresos del ejercicio, el total de las deducciones autorizadas que se efectúen en el mismo, siempre que los ingresos sean superiores a las deducciones. Cuando el monto de los ingresos sea inferior a las deducciones autorizadas, se determinará una pérdida neta.
- b) Cada organismo efectuará dos anticipos a cuenta del impuesto del ejercicio a más tardar el último día hábil de los meses de agosto y noviembre de 2000 aplicando la tasa del 35% al rendimiento neto determinado conforme al apartado anterior, correspondiente a los periodos comprendidos de enero a junio, en el primer caso y de enero a septiembre, en el segundo caso.

El monto de los pagos provisionales efectuados durante el año se acreditará contra el monto del impuesto del ejercicio, el cual se pagará mediante declaración que presentará ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del mes de marzo de 2001.

c) Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán determinar el impuesto a que se refiere esta fracción en forma consolidada. Para tal efecto, Petróleos Mexicanos calculará el rendimiento neto o la pérdida neta consolidados aplicando los procedimientos que establecen las disposiciones fiscales y las reglas específicas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en esta fracción se aplicarán, en lo conducente, las disposiciones fiscales y las reglas de carácter general expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de ingresos, deducciones, cumplimiento de obligaciones y facultades de las autoridades fiscales.

V. Derecho sobre hidrocarburos.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho sobre hidrocarburos aplicando la tasa del 60.8%, al total de los ingresos por las ventas de hidrocarburos y petroquímicos a terceros, que efectúen en el ejercicio de 2000. Los ingresos antes citados se determinarán incluyendo el impuesto especial sobre producción y servicios por enajenaciones y autoconsumos de Pemex-Refinación sin tomar en consideración el impuesto al valor agregado.

El derecho se calculará y enterará mensualmente por conducto de Petróleos Mexicanos, mediante la presentación de la declaración correspondiente ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del segundo mes posterior a aquél al que correspondan los pagos provisionales. Contra el monto del derecho que resulte a su cargo en la declaración mensual, Petróleos Mexicanos podrá acreditar las cantidades efectivamente pagadas de acuerdo con lo establecido en las fracciones I, II, III y IV de este artículo y en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, correspondientes al periodo de que se trate. Cuando el monto a acreditar en los términos de este párrafo sea superior o inferior al derecho sobre hidrocarburos a pagar por el periodo de que se trate, se reducirá o incrementarán respectivamente, las tasas de los derechos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo para dicho periodo, en el porcentaje necesario para que el monto acreditable sea igual a la cantidad a pagar por el derecho sobre hidrocarburos, de acuerdo con las reglas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las diferencias que resulten a cargo de Petróleos Mexicanos con posterioridad a la presentación de la declaración del pago provisional a que se refiere el párrafo anterior deberán enterarse mediante declaración complementaria que se presentará ante la Tesorería de la Federación, incluyendo la actualización y los recargos aplicables en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Petróleos Mexicanos calculará y enterará el monto del derecho sobre hidrocarburos que resulte a su cargo por el ejercicio de 2000, mediante declaración que presentará ante la Tesorería de la Federación, a más tardar el último día hábil del mes de marzo de 2001. Contra el monto que resulte a su cargo en la declaración anual, Petróleos Mexicanos podrá acreditar las cantidades efectivamente pagadas en el ejercicio, de acuerdo con lo establecido en las fracciones I, II, III y IV de este artículo y en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Cuando el monto a acreditar en los términos de este párrafo sea superior o inferior al derecho sobre hidrocarburos a pagar en el ejercicio, se reducirán o incrementarán, respectivamente, las tasas de los derechos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo para el ejercicio, en el porcentaje necesario para que el monto acreditable sea igual a la cantidad a pagar por el derecho sobre hidrocarburos, de acuerdo con las reglas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

VI. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por la enajenación de gasolinas y diesel, enterarán por conducto de Pemex-Refinación, diariamente, incluyendo los días inhábiles, anticipos por un monto de 208 millones 225 mil pesos, como mínimo, a cuenta del impuesto especial sobre producción y servicios, mismos que se acreditarán contra el pago provisional que establece la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, correspondiente al mes por el que se efectuaron los anticipos. El pago provisional de dicho impuesto deberá presentarse a más tardar el último día hábil del mes posterior a aquél al que corresponda el pago, mismo que podrá modificarse mediante declaración complementaria que se presentará a más tardar el último día hábil del tercer mes siguiente a aquél en que se presentó la declaración que se complementa, sin que se causen recargos por las diferencias que, en su caso, resulten, siempre que éstas no excedan del 3% del impuesto

declarado. Cuando estas últimas diferencias excedan a dicho porcentaje, se pagarán recargos por el total de las mismas. Todas estas declaraciones se presentarán en la Tesorería de la Federación.

Por lo que se refiere a la enajenación de gas natural para combustión automotriz, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios por conducto de Pemex-Gas y Petroquímica Básica deberán efectuar los pagos provisionales de este impuesto a más tardar el último día hábil del mes posterior a aquél al que corresponda el pago, mismo que podrá modificarse mediante declaración complementaria que se presentará a más tardar el último día hábil del tercer mes siguiente a aquél en que se presentó la declaración que se complementa, sin que se causen recargos por las diferencias que, en su caso, resulten, siempre que éstas no excedan del 3% del impuesto declarado. Cuando estas últimas diferencias excedan a dicho porcentaje, se pagarán recargos por el total de las mismas. Todas estas declaraciones se presentarán en la Tesorería de la Federación.

Los pagos mínimos diarios por concepto del impuesto especial sobre producción y servicios por la enajenación de gasolinas y diesel, se modificarán cuando los precios de dichos productos varíen, para lo cual se aplicará sobre los pagos mínimos diarios un factor que será equivalente al aumento o disminución porcentual que registren los productos antes señalados, el cual será determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el tercer día posterior a su modificación.

Cuando las gasolinas y el diesel registren diferentes porcentajes de incremento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará el factor a que se refiere el párrafo anterior, tomando en consideración el aumento o la disminución promedio ponderada de dichos productos, de acuerdo con el consumo que de los mismos se haya presentado durante el trimestre inmediato anterior a la fecha de incremento de los precios.

El Banco de México deducirá los pagos diarios y semanales que establecen las fracciones anteriores de los depósitos que Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios deben hacer en dicha institución, conforme a la Ley del propio Banco de México y los concentrará en la Tesorería de la Federación.

Cuando en un lugar o región del país se establezca un sobreprecio al precio de la gasolina, no se estará obligado al pago del impuesto especial sobre producción y servicios por dicho sobreprecio en la enajenación de este combustible.

VII. Impuesto al Valor Agregado.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios efectuarán individualmente los pagos provisionales de este impuesto en la Tesorería de la Federación, mediante declaraciones que presentarán a más tardar el último día hábil del mes siguiente, las que podrán modificarse mediante declaración complementaria que presentarán a más tardar el último día hábil del tercer mes siguiente a aquél en que se presentó la declaración que se complementa, sin que se causen recargos por las diferencias que, en su caso, resulten, siempre que éstas no excedan del 3% del impuesto declarado. Cuando estas últimas diferencias excedan a dicho porcentaje, se pagarán recargos por el total de las mismas.

VIII. Contribuciones causadas por la importación de mercancías.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios determinarán individualmente los impuestos a la importación y las demás contribuciones que se causen con motivo de las importaciones que realicen, debiendo pagarlas ante la Tesorería de la Federación a más tardar el último día hábil del mes posterior a aquél en que se efectúe la importación.

IX. Impuestos a la Exportación.

Cuando el Ejecutivo Federal, en ejercicio de las facultades que le confiere el Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca impuestos a la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deberán determinarlos y pagarlos a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquél en que se efectúe la exportación.

X. Derechos.

Los derechos que causen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios se determinarán y pagarán en los términos de esta Ley y de la Ley Federal de Derechos.

XI. Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes.

Cuando en el mercado internacional el precio promedio ponderado acumulado mensual del barril del petróleo crudo mexicano exceda de 15.00 dólares de los Estados Unidos de América, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán un aprovechamiento que se calculará aplicando la tasa del 39.2% sobre el rendimiento excedente acumulado, que se determinará multiplicando la

diferencia entre el valor promedio ponderado acumulado del barril de crudo y 15.00 dólares de los Estados Unidos de América por el volumen total de exportación acumulado de hidrocarburos.

Para efectos de lo establecido en esta fracción, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios calcularán y efectuarán anticipos trimestrales a cuenta del aprovechamiento anual, que se pagarán el último día hábil de los meses de abril, julio y octubre de 2000 y enero de 2001. Pemex y sus organismos subsidiarios presentarán ante la Tesorería de la Federación una declaración anual por este concepto a más tardar el último día hábil del mes de marzo de 2001, en la que podrán acreditar los anticipos trimestrales enterados en el ejercicio.

XII. Otras Obligaciones.

Petróleos Mexicanos será quien cumpla por sí y por cuenta de sus subsidiarias las obligaciones señaladas en esta Ley, excepto la de efectuar pagos provisionales diarios y semanales cuando así se prevea expresamente. Para tal efecto, Petróleos Mexicanos será solidariamente responsable del pago de contribuciones, aprovechamientos y productos que correspondan a sus organismos subsidiarios.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios presentarán las declaraciones, harán los pagos y cumplirán con las obligaciones de retener y enterar las contribuciones y aprovechamientos a cargo de terceros, incluyendo los establecidos en la Ley del Impuesto sobre la Renta, ante la Tesorería de la Federación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para variar el monto de los pagos provisionales, diarios y semanales, establecidos en este artículo, cuando existan modificaciones en los ingresos de Petróleos Mexicanos o de sus organismos subsidiarios que así lo ameriten; así como para expedir las reglas específicas para la aplicación y cumplimiento de las fracciones I, II, III, V y XII de este artículo.

Petróleos Mexicanos presentará, una declaración a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los meses de abril, julio y octubre de 2000 y enero de 2001 en la que informará sobre los pagos por contribuciones y los accesorios a su cargo o a cargo de sus organismos subsidiarios, efectuados en el trimestre anterior.

Petróleos Mexicanos presentará conjuntamente con su declaración anual del impuesto a los rendimientos petroleros, declaración informativa sobre la totalidad de las contribuciones causadas o enteradas durante el ejercicio anterior, por sí y por sus organismos subsidiarios.

Artículo 5o. Se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que durante el año de 2000, mediante disposiciones de carácter general, pueda otorgar facilidades administrativas para el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes que tributen o hayan tributado conforme al Régimen Simplificado de la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Secretaría queda asimismo autorizada para expedir reglas que faciliten el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes cuyas actividades no persiguen fines de lucro, y para autorizar a los contribuyentes que por las características de su actividad adquieran bienes sin comprobantes, para comprobar dichas adquisiciones ellos mismos, evitando que se dejen de pagar los impuestos generados por dichas operaciones.

Artículo 6o. En los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales se causarán recargos al 2.0% mensual sobre los saldos insolutos, durante el año de 2000. Esta tasa se reducirá, en su caso, a la que resulte mayor entre:

- a) Aplicar el factor de 1.5 al promedio mensual de la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIE) que publica el Banco de México en el *Diario Oficial de la Federación* del penúltimo mes inmediato anterior a aquél por el que se calculan los recargos y de dividir entre doce el resultado de dicha multiplicación. A la tasa anterior se le restará el incremento porcentual del Índice Nacional de Precios al Consumidor del penúltimo mes inmediato anterior a aquél por el que se calculan los recargos, y
- b) Sumar 8 puntos porcentuales al promedio mensual de la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIE) que publica el Banco de México en el *Diario Oficial de la Federación* del penúltimo mes inmediato anterior a aquél por el que se calculan los recargos y de dividir entre doce el resultado de dicha suma. A la tasa anterior se le restará el incremento porcentual del Índice Nacional de Precios al Consumidor del penúltimo mes inmediato anterior a aquél por el que se calculan los recargos.

La reducción a que se refiere el primer párrafo del presente artículo también será aplicable a los intereses a cargo del fisco federal a que se refiere el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará los cálculos a que se refiere este artículo y publicará la tasa de recargos vigente para cada mes en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo 7o. Se ratifican los acuerdos expedidos en el Ramo de Hacienda, por los que se haya dejado en suspenso total o parcialmente el cobro de gravámenes y las resoluciones dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la causación de tales gravámenes.

Artículo 8o. Durante el año de 2000, no se pagarán los impuestos a la exportación por las mercancías a que se refieren las siguientes fracciones y subpartidas de la Ley del Impuesto General de Exportación:

2709.00-01 Aceites crudos de petróleo.

2709.00-99 Los demás.

2710.00-01 Gasoil.

2710.00-02 Gasolina.

2710.00-03 Grasas y aceites lubricantes.

2710.00-04 Fuel-oil.

2710.00-05 Keroseno.

2710.00-06 Aceite parafínico.

2710.00-99 Los demás.

2711.11 Gas natural.

2711.12-01 Propano.

2711.13-01 Butanos.

2711.19-01 Propano-butano.

2711.29-99 Los demás.

2712.10 Vaselina.

2712.20-01 Parafina con un contenido de aceite inferior al 0.75% en peso.

2712.90-03 Ceras, excepto lo comprendido en la fracción 2712.90-01.

2712.90-99 Los demás.

2713.11 Coque de petróleo sin calcinar.

2713.12 Coque de petróleo calcinado.

2713.20 Betún de petróleo.

2713.90-99 Los demás residuos de los aceites de petróleo o de minerales bituminosos.

Artículo 9o. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda autorizado para fijar o modificar los aprovechamientos que se cobrarán en el ejercicio fiscal de 2000, por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público o por la prestación de servicios en el ejercicio de las funciones de derecho público por los que no se establecen derechos.

Para establecer el monto de los aprovechamientos a que hace referencia este artículo, por la prestación de servicios, y por el uso o aprovechamiento de bienes, se tomarán en consideración criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero de los organismos públicos que realicen dichos actos conforme a lo siguiente:

I. La cantidad que deba cubrirse por concepto de uso o aprovechamiento de bienes y servicios que tienen referencia internacional, se fijará considerando el cobro que se efectúe por el uso o aprovechamiento o la prestación del servicio de similares características en países con los que México mantiene vínculos comerciales.

II. Los aprovechamientos que se cobren por el uso o disfrute de bienes y por la prestación de servicios que no tengan referencia internacional, se fijarán considerando el costo de los mismos, siempre que se derive de una valuación de dichos costos en los términos de eficiencia económica y saneamiento financiero.

III. Se podrán establecer aprovechamientos diferenciales por el uso o aprovechamiento de bienes o prestación de servicios, cuando éstos respondan a estrategias de comercialización o racionalización y se otorguen de manera general. A los organismos que omitan total o parcialmente el cobro o entero de los aprovechamientos establecidos en los términos de esta Ley se les disminuirá del presupuesto que les haya sido asignado para el ejercicio a las entidades correspondientes, una cantidad equivalente a dos veces el valor de la omisión efectuada.

Durante el ejercicio de 2000, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aprobará los montos de los aprovechamientos que cobren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, aun cuando su cobro se encuentre previsto en otras leyes. Para tal efecto, las dependencias o entidades interesadas estarán obligadas a someter para su aprobación, durante los meses de enero a febrero de 2000, los montos de los aprovechamientos que tengan una cuota fija o se cobren de manera regular. Los aprovechamientos que no sean sometidos a la aprobación o que no sean aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no podrán ser cobrados por la dependencia o entidad de que se trate a partir

del 1o. de marzo de dicho año, salvo que se trate de aprovechamientos por concepto de multas o cuotas compensatorias. Tratándose de aprovechamientos distintos a los antes señalados, las dependencias y entidades interesadas deberán someter para su aprobación a la citada Secretaría el monto de los aprovechamientos que pretendan cobrar, en un plazo no menor a diez días anteriores a la fecha de su entrada en vigor.

En tanto no sean autorizados los aprovechamientos a que se refiere este artículo para el ejercicio fiscal en curso, se aplicarán los vigentes al 31 de diciembre de 1999, multiplicados por el factor que corresponda según el mes en que fueron autorizados en el ejercicio fiscal de 1999, conforme a la siguiente tabla:

MES FACTOR

Enero	1.1300
Febrero	1.1022
Marzo	1.0876
Abril	1.0776
Mayo	1.0648
Junio	1.0614
Julio	1.0545
Agosto	1.0475
Septiembre	1.0417
Octubre	1.0317
Noviembre	1.0245
Diciembre	1.0134

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a más tardar en el mes de marzo de 2000, los conceptos y montos de los ingresos que por aprovechamientos hayan percibido, así como de los enteros efectuados a la Tesorería de la Federación por dichos conceptos, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior.

Asimismo, las dependencias y entidades a que se refiere el párrafo anterior, deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un informe durante el mes de agosto de 2000 respecto de los ingresos y su concepto que hayan percibido por aprovechamientos durante el primer semestre del ejercicio fiscal en curso, así como de los que tengan programado percibir durante el segundo semestre.

Artículo 10. Los ingresos por aprovechamientos a que se refiere el artículo anterior, se destinarán, previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a cubrir los gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión hasta por el monto autorizado en el presupuesto de la entidad para la unidad generadora de dichos ingresos.

Se entiende por unidad generadora de los ingresos de la entidad, cada uno de los establecimientos de la misma, en los que se otorga o proporciona de manera autónoma e integral el uso o aprovechamiento de bienes o el servicio por el cual se cobra el aprovechamiento. Cuando no exista una asignación presupuestal específica por unidad generadora, se considerará el presupuesto total asignado a la entidad en la proporción que representen los ingresos de la unidad generadora respecto del total de ingresos de la entidad.

Las entidades a las que se les apruebe destinar los ingresos por aprovechamientos para cubrir sus gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión en los términos del primer párrafo de este artículo, lo harán en forma mensual y hasta el monto presupuestal autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el mismo periodo. La parte de los ingresos que exceda el límite autorizado para el mes que corresponda, se enterará a la Tesorería de la Federación a más tardar el décimo día del mes siguiente a aquél en que obtuvo el ingreso la entidad de que se trate.

Las autorizaciones para fijar o modificar las cuotas de los aprovechamientos que otorgue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante el ejercicio fiscal de 2000, sólo surtirán sus efectos para dicho año y en las mismas se señalará el destino que se apruebe para los aprovechamientos que perciba la entidad correspondiente.

Artículo 11. Los ingresos que se obtengan por los productos señalados en la fracción VI del artículo 1o. de esta Ley, se podrán destinar a las dependencias que enajenen los bienes, otorguen su uso o goce o presten los servicios, para cubrir sus gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión, hasta por el monto que señale el presupuesto de egresos de la entidad para la unidad generadora de dichos ingresos, que les hubiere sido autorizado para el mes de que se trate. Los ingresos que excedan

del límite señalado no tendrán fin específico y se enterarán a la Tesorería de la Federación a más tardar el décimo día del mes siguiente a aquél en que se obtuvo el ingreso.

Se entiende por unidad generadora de los ingresos de la entidad, cada uno de los establecimientos de la misma, en los que se enajena el bien o se otorga o proporciona de manera autónoma e integral el uso o goce de bienes o el servicio por el cual se cobra el producto. Cuando no exista una asignación presupuestal específica por unidad generadora, se considerará el presupuesto total asignado a la entidad en la proporción que representen los ingresos de la unidad generadora respecto del total de ingresos de la entidad.

El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizará para el ejercicio fiscal de 2000, las modificaciones y las cuotas de los productos, aun cuando su cobro se encuentre previsto en otras leyes, así como el destino de los mismos a la dependencia correspondiente.

Para tal efecto las dependencias o entidades interesadas estarán obligadas a someter para su aprobación, durante los meses de enero a febrero de 2000, los montos de los productos que tengan una cuota fija o se cobren de manera regular. Los productos que no sean sometidos a la aprobación o que no sean aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no podrán ser cobrados por la dependencia o entidad de que se trate a partir del 1o. de marzo de dicho año. Tratándose de productos distintos a los antes señalados, las dependencias y entidades interesadas deberán someter para su aprobación a la citada Secretaría el monto de los productos que pretendan cobrar, en un plazo no menor a diez días anteriores a la fecha de su entrada en vigor.

En tanto no sean autorizados los productos a que se refiere este artículo para el ejercicio fiscal en curso, se aplicarán los vigentes al 31 de diciembre de 1999, multiplicados por el factor que corresponda según el mes en que fueron autorizados en el ejercicio fiscal de 1999, conforme a la siguiente tabla:

MES FACTOR

Enero	1.1300
Febrero	1.1022
Marzo	1.0876
Abril	1.0776
Mayo	1.0648
Junio	1.0614
Julio	1.0545
Agosto	1.0475
Septiembre	1.0417
Octubre	1.0317
Noviembre	1.0245
Diciembre	1.0134

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a más tardar en el mes de marzo de 2000, los conceptos y montos de los ingresos que por productos hayan percibido, así como de los enteros efectuados a la Tesorería de la Federación por dichos conceptos, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior.

Asimismo, las dependencias y entidades a que se refiere el párrafo anterior, deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un informe durante el mes de agosto de 2000 respecto de los ingresos y su concepto que hayan percibido por productos durante el primer semestre del ejercicio fiscal en curso, así como de los que tengan programado percibir durante el segundo semestre.

Artículo 12. Los ingresos que se recauden por los diversos conceptos que establece esta Ley se concentrarán en la Tesorería de la Federación, y deberán reflejarse, cualquiera que sea su forma o naturaleza, tanto en los registros de la propia Tesorería como en la cuenta de la Hacienda Pública Federal

Las oficinas cuentadantes de la Tesorería de la Federación, deberán conservar durante dos años, la cuenta comprobada y los documentos justificativos de los ingresos que recauden por los diversos conceptos que establece esta Ley.

No se concentrarán en la Tesorería de la Federación los ingresos provenientes de las aportaciones de seguridad social destinadas al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, los que podrán ser recaudados por las oficinas de los propios Institutos y por las instituciones de crédito que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo cumplirse con los requisitos contables establecidos y reflejarse en la cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Tampoco se concentrarán en la Tesorería de la Federación los ingresos provenientes de las aportaciones y de los abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Las contribuciones o aprovechamientos a los que las leyes de carácter no fiscal otorguen una naturaleza distinta a la establecida en las leyes fiscales, tendrán la naturaleza establecida en las leyes fiscales. Se derogan las disposiciones que se opongan a lo previsto en este artículo, en su parte conducente.

Quedan sin efectos los convenios en los que se permita que dependencias o entidades de la Administración Pública Federal no concentren en la Tesorería de la Federación las contribuciones o aprovechamientos que cobren.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal presentarán, a más tardar en el mes de marzo de 2000, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una declaración informativa sobre los ingresos percibidos durante el ejercicio de 1999 por concepto de contribuciones, aprovechamientos y productos.

Artículo 13. Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, se aplicará el régimen establecido en esta Ley, a los ingresos que por cualquier concepto reciban las entidades de la administración pública paraestatal federal que estén sujetas a control presupuestario en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2000, entre las que se comprende, de manera enumerativa a las siguientes:

- Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.
- Comisión Federal de Electricidad.
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
- Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
- Ferrocarriles Nacionales de México.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- Luz y Fuerza del Centro.

Las entidades a que se refiere este artículo deberán estar inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes y llevar contabilidad en términos de las disposiciones fiscales, así como presentar las declaraciones informativas que correspondan en los términos de dichas disposiciones, aun cuando se sujeten al régimen establecido en esta Ley.

Artículo 14. Se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para cancelar por incosteabilidad los créditos cuyo importe al 31 de diciembre de 1999 hubiera sido inferior o igual al equivalente en moneda nacional a 2,500 unidades de inversión. La cancelación de dichos créditos por única vez libera al contribuyente de su pago.

Artículo 15. En materia de estímulos fiscales, durante el ejercicio fiscal de 2000, se estará a lo siguiente:

I. Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes de los sectores agropecuario y forestal que tributen en el régimen simplificado, consistente en permitir el acreditamiento de la inversión realizada contra una cantidad equivalente al impuesto al activo determinado en el ejercicio, mismo que podrá acreditarse en ejercicios posteriores hasta agotarse.

II. Se otorga un estímulo fiscal en el impuesto al activo a los contribuyentes residentes en México que se dediquen al transporte aéreo o marítimo de personas o bienes por los aviones o embarcaciones que tengan concesión o permiso del Gobierno Federal para ser explotados comercialmente, en los siguientes términos:

a) Tratándose de aviones o embarcaciones arrendados, acreditarán contra el impuesto al activo a su cargo, el impuesto sobre la renta que se hubiera retenido de aplicarse la tasa del 21% en lugar de la tasa del 5% que establece el artículo 149 de la Ley del Impuesto sobre la Renta a los pagos por el uso o goce de dichos bienes, siempre que se hubiera efectuado la retención y entero de este último impuesto y que los aviones o embarcaciones sean explotados comercialmente por el arrendatario en la transportación de pasajeros o bienes.

b) En el caso de aviones o embarcaciones propiedad del contribuyente, el valor de dichos activos que se determine conforme a la fracción II del artículo 20, de la Ley del Impuesto al Activo, se multiplicará por el factor de 0.1 tratándose de aviones y por el factor de 0.2 tratándose de embarcaciones, y el monto que resulte será el que se utilizará para determinar el valor del activo de esos contribuyentes respecto de dichos bienes conforme al artículo mencionado.

Los contribuyentes a que se refiere esta fracción que hubieran ejercido la opción a que se refiere el artículo 5-A de la Ley del Impuesto al Activo, podrán efectuar el cálculo del impuesto que les corresponda, aplicando para tal efecto lo dispuesto en esta fracción.

Los contribuyentes a que se refiere esta fracción, no podrán reducir del valor del activo del ejercicio las deudas contratadas para la obtención del uso o goce o la adquisición de los aviones o embarcaciones, ni aquellas que se contraten para financiar el mantenimiento de los mismos, por los que se aplique el estímulo a que la misma se refiere.

III. Se otorga un estímulo fiscal en el impuesto al activo a los Almacenes Generales de Depósito por los inmuebles de su propiedad que utilicen para el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías, consistente en permitir que el valor de dichos activos que se determine conforme a la fracción II del artículo 2o. de la Ley del Impuesto al Activo, se multiplique por el factor de 0.2; el monto que resulte será el que se utilizará para determinar el valor del activo de esos contribuyentes respecto de dichos bienes, conforme al artículo mencionado.

Los contribuyentes a que se refiere esta fracción, que hubieran ejercido la opción a que se refiere el artículo 5-A de la Ley del Impuesto al Activo, podrán efectuar el cálculo del impuesto que les corresponda, aplicando para tal efecto lo dispuesto en esta fracción.

IV. Se otorga un estímulo fiscal en el impuesto al activo a las personas físicas que tributen conforme a la Sección III, del Capítulo VI, del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, consistente en el impuesto que hubiere causado.

V. Se otorga un estímulo fiscal en el impuesto al activo por el monto total del mismo que se derive de la propiedad de cuentas por cobrar derivadas de contratos que celebren los contribuyentes con organismos públicos descentralizados del Gobierno Federal, respecto de inversiones de infraestructura productiva destinada a actividades prioritarias, autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos del artículo 18 de la Ley de Deuda Pública.

VI. Se otorga este beneficio a los contribuyentes de los sectores agrícola, ganadero, pesquero y minero que adquieran diesel para su consumo final y siempre que dicho combustible no sea para uso automotriz en vehículos que se destinen al transporte de personas o efectos a través de carreteras o caminos, consistente en permitir el acreditamiento del impuesto especial sobre producción y servicios que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios hayan causado por la enajenación de este combustible, siempre que se utilice exclusivamente como combustible en:

- a) Maquinaria fija de combustión interna, maquinaria de flama abierta y locomotoras.
- b) Vehículos marinos y en maquinaria utilizada en las actividades de acuicultura.
- c) Tractores, motocultores, combinadas, empacadoras de forraje, revolventoras, desgranadoras, molinos, cosechadoras o máquinas de combustión interna para aserrio, bombeo de agua o generación de energía eléctrica, que se utilicen en actividades de siembra, cultivo y cosecha de productos agrícolas; cría y engorda de ganado, aves de corral y animales; cultivo de los bosques o montes, así como en la cría, conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación de los mismos.
- d) Vehículos de baja velocidad o bajo perfil, que por sus características no estén autorizados para circular por sí mismos en carreteras federales o concesionadas, y siempre que se cumplan los requisitos que mediante reglas de carácter general establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

VII. Para efectos de lo dispuesto en la fracción anterior, las personas que adquieran diesel para su consumo final en los términos de dicha fracción, estarán a lo siguiente:

- a) Podrán acreditar únicamente el impuesto especial sobre producción y servicios que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios hayan causado por la enajenación del diesel, para estos efectos, el monto que dichas personas podrán acreditar será el que se señale expresamente y por separado en el comprobante correspondiente.

En los casos en que el diesel se adquiera de agencias o distribuidores autorizados, el impuesto que las personas antes mencionadas podrán acreditar, será el que se señale en forma expresa y por separado en el comprobante que les expidan dichas agencias o distribuidores y que deberá ser igual al que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios hayan causado por la enajenación a dichas agencias o distribuidores del diesel, en la parte que corresponda al combustible que las mencionadas agencias o distribuidores comercialicen a esas personas. En ningún caso procederá la devolución de las cantidades a que se refiere este inciso.

b) Las personas que utilicen el diesel en las actividades agropecuarias o silvícolas señaladas en el inciso c), fracción VI de este artículo, podrán acreditar un monto equivalente a la cantidad que resulte de multiplicar el precio de adquisición del diesel en las estaciones de servicio y que conste en el comprobante correspondiente, incluido el impuesto al valor agregado, por el factor de 0.355, en lugar de aplicar lo dispuesto en el inciso anterior.

Tratándose de la enajenación de diesel que se utilice para consumo final en los términos del beneficio mencionado, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios o sus agencias o distribuidores autorizados, deberán desglosar expresamente y por separado en el comprobante correspondiente el impuesto especial sobre producción y servicios que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios hubieran causado por la enajenación de que se trate.

Para efectos de esta fracción las personas que tengan derecho a efectuar el acreditamiento a que la misma se refiere, deberá efectuarse contra el ISR que tenga el contribuyente a su cargo o las retenciones del mismo efectuadas a terceros, el IMPAC o el IVA, que se deba enterar utilizando la forma oficial que mediante reglas de carácter general dé a conocer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

VIII. Las personas que adquieran diesel para su consumo final en las actividades agropecuarias o silvícolas a que se refiere el inciso c) de la fracción VI del presente artículo, podrán solicitar la devolución del monto del impuesto especial sobre producción y servicios que tuvieran derecho a acreditar en términos de la fracción VII que antecede, en lugar de efectuar el acreditamiento a que el mismo se refiere, siempre que cumplan con lo dispuesto en esta fracción.

Las personas a que se refiere el párrafo anterior que podrán solicitar la devolución, serán únicamente aquellas cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido de veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año. En ningún caso el monto de la devolución podrá ser superior a \$534.44 mensuales por cada persona física, salvo que se trate de personas físicas que registren sus operaciones en el cuaderno de entradas y salidas previsto para el régimen simplificado en la Ley del Impuesto sobre la Renta, en cuyo caso podrán solicitar la devolución de hasta \$1,068.89 mensuales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitirá las reglas necesarias para simplificar la obtención de la devolución a que se refiere el párrafo anterior, a más tardar el 31 de enero de 2000.

Las personas morales que podrán solicitar la devolución serán aquellas cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior, no hayan excedido de veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año, por cada uno de los socios o asociados, sin exceder de doscientas veces dicho salario mínimo. El monto de la devolución no podrá ser superior a \$534.44 mensuales, por cada uno de los socios o asociados sin que exceda en su totalidad de \$5,342.25 mensuales, salvo que se trate de personas morales que registren sus operaciones en el cuaderno de entradas y salidas previsto para el régimen simplificado en la Ley del Impuesto sobre la Renta, en cuyo caso podrán solicitar la devolución de hasta \$1,068.89 mensuales, por cada uno de los socios o asociados, sin que en este último caso exceda en su totalidad de \$10,684.50 mensuales.

Las cantidades en moneda nacional establecidas en los párrafos anteriores, se actualizarán en los meses de enero y julio con el factor de actualización correspondiente al periodo comprendido desde el séptimo mes inmediato anterior hasta el último mes inmediato anterior a aquél por el cual se efectúa la actualización, mismo que se obtendrá de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará las operaciones aritméticas previstas en este artículo y publicará los resultados de la actualización en el **Diario Oficial de la Federación** a más tardar el día 10 de los meses citados.

La devolución correspondiente deberá ser solicitada trimestralmente en los meses de abril, julio y octubre del mismo año y enero del siguiente.

Las personas a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, deberán llevar un registro de control de consumo de diesel, en el que asienten mensualmente la totalidad del diesel que utilicen para sus actividades agropecuarias o silvícolas en los términos del inciso c), fracción VI de este artículo, distinguiendo entre el diesel que se hubiera destinado para los fines a que se refiere dicho inciso, del diesel utilizado para otros fines. Dicho registro deberá estar a disposición de las autoridades fiscales por el plazo a que se esté obligado a conservar la contabilidad en los términos de las disposiciones fiscales.

Para obtener la devolución a que se refiere esta fracción, se deberá presentar la forma oficial 32 de devoluciones, ante la Administración de Recaudación que corresponda, acompañada de la documentación que la misma solicite, así como la establecida en la presente fracción.

El derecho para la recuperación mediante acreditamiento o devolución del impuesto especial sobre producción y servicios, tendrá una vigencia de un año contado a partir de la fecha en que se hubiere efectuado la adquisición del diesel cumpliendo con los requisitos señalados en esta fracción, en el entendido de que quien no lo acredite o solicite oportunamente su devolución, perderá el derecho de realizarlo con posterioridad a dicho ejercicio.

Los derechos previstos en esta fracción no serán aplicables a los contribuyentes que utilicen el diesel en bienes destinados al autotransporte de personas o efectos a través de carreteras o caminos.

Los beneficiarios del estímulo previsto en la fracción VI del presente artículo, quedarán obligados a proporcionar la información que le requieran las autoridades fiscales dentro del plazo que para tal efecto le señalen.

Los beneficios que se otorgan en las fracciones VI, VII y VIII del presente artículo, no podrán ser acumulables con ningún otro estímulo fiscal y está condicionado a que los beneficiarios cumplan con los requisitos establecidos en las mismas.

Se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para emitir las reglas generales que sean necesarias para la obtención de los beneficios previstos en este precepto.

IX. Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes del impuesto sobre la renta, por los proyectos en investigación y desarrollo que realicen, consistente en aplicar un crédito fiscal por los gastos e inversiones adicionales en investigación y desarrollo de tecnología que realicen en el ejercicio, siempre que dichos gastos e inversiones no se financien con recursos provenientes del fondo a que se refieren los artículos 27 y 108 fracción VII de la Ley del impuesto sobre la Renta. Dicho crédito fiscal será del 20% de la diferencia que resulte de restar al monto de los conceptos a que se refiere esta fracción, realizados en el ejercicio de que se trate, el monto total promedio actualizado de las inversiones y gastos realizados por tales conceptos en los ejercicios de 1998 y 1999, siempre que el primer monto sea mayor que el segundo, conforme a lo siguiente:

El monto total promedio de los gastos e inversiones realizados, se obtendrá dividiendo la suma de los gastos e inversiones realizados en dichos ejercicios, actualizados, entre el número de ejercicios en que se hayan realizado dichos gastos e inversiones.

Los gastos e inversiones se actualizarán por el periodo comprendido desde el mes de su realización o adquisición y hasta el último mes de la primera mitad del ejercicio por el que se determina el crédito fiscal a que se refiere esta fracción.

El contribuyente podrá aplicar el crédito fiscal a que se refiere esta fracción, contra el impuesto sobre la renta o el impuesto al activo que tenga a su cargo, en la declaración anual del ejercicio en el que se determinó dicho crédito o en los ejercicios siguientes hasta agotarlo.

La parte del crédito fiscal no aplicada se actualizará por el periodo comprendido desde el mes en que se presentó la declaración del ejercicio en que se determinó el crédito fiscal y hasta el mes inmediato anterior a aquél en que se aplique. La parte del crédito fiscal actualizada pendiente de aplicar, se actualizará por el periodo comprendido desde el mes en que se actualizó por última vez y hasta el mes inmediato anterior a aquél en que se aplique.

Para la aplicación del estímulo a que se refiere esta fracción, se estará a lo siguiente:

1. Se creará un Comité Interinstitucional que estará formado por un representante del Conacyt, uno de la SECOFI, uno de la SHCP y uno de la SEP, el cual deberá dar a conocer a más tardar el 31 de marzo de 2000, las reglas generales con que operará dicho Comité, así como los sectores prioritarios susceptibles de obtener el beneficio, las características de las empresas y los requisitos adicionales que se deberán cumplir para poder solicitar el beneficio del estímulo.
2. El monto total del estímulo a distribuir entre los aspirantes del beneficio, no excederá de \$500 millones de pesos para el año de 2000.
3. El Comité Interinstitucional estará obligado a publicar a más tardar el último día de los meses de julio y diciembre de 2000, el monto erogado durante el primer y segundo semestres, según corresponda, así como las empresas beneficiarias del estímulo fiscal y los proyectos por los cuales fueron mercedoras de este beneficio.

Artículo 16. Cuando los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal del Gobierno Federal, incrementen sus ingresos como consecuencia de aumentos en la productividad o modificación en sus precios y tarifas, los recursos así obtenidos serán aplicados prioritariamente a reducir

el endeudamiento neto del organismo o empresa de que se trate, o a los programas a que se refiere el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2000.

Artículo 17. Se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgar los estímulos fiscales y subsidios siguientes:

I. Los relacionados con comercio exterior:

a) A la importación de artículos de consumo a las regiones fronterizas.

b) A la importación de equipo y maquinaria a las regiones fronterizas.

II. A cajas de ahorro y sociedades de ahorro y préstamo.

Se aprueban los estímulos fiscales y subsidios con cargo a impuestos federales, así como las devoluciones de impuestos concedidos para fomentar las exportaciones de bienes y servicios o la venta de productos nacionales a las regiones fronterizas del país en los porcentos o cantidades otorgados o pagadas en su caso, que se hubieran otorgado durante el ejercicio fiscal de 1999.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público escuchará, para conceder los estímulos a que se refiere este artículo, en su caso, la opinión de las dependencias competentes en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá las disposiciones necesarias para el cumplimiento de lo establecido por este artículo en materia de estímulos fiscales y subsidios.

Artículo 18. Quedan sin efecto las exenciones relativas a los gravámenes a bienes inmuebles previstas en leyes federales a favor de organismos descentralizados sobre contribuciones locales, salvo en lo que se refiere a bienes propiedad de dichos organismos que se consideren del dominio público de la Federación.

Artículo 19. Se derogan las disposiciones que contengan exenciones, totales o parciales, o consideren a personas como no sujetos de contribuciones, otorguen tratamientos preferenciales o diferenciales en materia de ingresos y contribuciones, distintos de los establecidos en el Código Fiscal de la Federación, Decretos Presidenciales, tratados internacionales y las leyes que establecen dichas contribuciones, así como los reglamentos de las mismas.

Artículo 20. Los ingresos que obtengan las dependencias del Gobierno Federal en exceso a los previstos en esta Ley, se enterarán a la Tesorería de la Federación a más tardar el décimo día del mes siguiente a aquél en que se obtuvo el ingreso, y se deberán aplicar a los fines que al efecto establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2000. En los casos en que en el transcurso del ejercicio de 2000 se autorice a alguna dependencia una ampliación en su presupuesto de egresos, el excedente de que se trate podrá utilizarse para cubrir el gasto de la dependencia que lo obtuvo, únicamente hasta por el monto de dicha ampliación.

Artículo 21. Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 78-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en el año de 2000 la tasa aplicable será del 15%.

Artículo 22. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá condonar total o parcialmente recargos y ajustará, en su caso, las condiciones de plazo para el pago y amortización de créditos fiscales derivados de contribuciones, conforme a lo siguiente:

A. La condonación y ajuste a que se refiere el párrafo anterior, se sujetará al cumplimiento, por parte del contribuyente, de los siguientes requisitos:

I. Exhibir dictamen de contador público registrado en los términos del Código Fiscal de la Federación, en el que se haga constar cuando menos que:

a) Los activos del contribuyente son insuficientes para cubrir el crédito fiscal de que se trate o que la carga financiera que representan los recargos y los demás créditos a cargo del contribuyente implique que pueda entrar en estado de insolvencia o lo conduzca a la suspensión de pagos o quiebra; y

b) Los recargos cuya condonación se solicita, deriven de créditos fiscales a cargo del contribuyente relativos a contribuciones que debieron cubrirse hasta el 31 de diciembre de 1997.

II. Acreditar que todos sus acreedores, integrantes del sistema financiero y, en su caso, al menos 5 de sus principales acreedores diversos, le hayan otorgado condiciones preferenciales y celebrado convenios con él, coincidentes en sus condiciones de pago, plazo y tasas de interés, entre otros.

B. La condonación y ajuste a que se refiere este artículo, se sujetará a las siguientes reglas:

I. Sólo procederá la condonación total de recargos, cuando el contribuyente, además de cumplir con los requisitos a que se refieren las fracciones anteriores, no se encuentre en los siguientes supuestos:

- a) La determinación de los créditos fiscales respecto de los que se causaron los recargos derive de actos u omisiones que impliquen la existencia de agravantes en la comisión de infracciones en términos del Código Fiscal de la Federación.
- b) Los créditos se hayan determinado presuntivamente de acuerdo con lo que señala el Código Fiscal de la Federación.
- c) Se hayan formulado querrelas o declaratorias de perjuicio por la posible comisión de delitos fiscales.

II. El porcentaje de condonación parcial de recargos y el ajuste a que se refiere el párrafo primero de este artículo, se hará atendiendo a la situación financiera del contribuyente y a su posibilidad de pago, en razón del volumen de sus operaciones, el monto de sus ingresos y los créditos que hubiese contraído y tuviese pendientes de pago con los acreedores a que se refiere la fracción II del apartado A. En ningún caso el beneficio que se otorgue conforme a esta fracción podrá ser superior al que el resto de sus acreedores le hubieran otorgado, conforme a la fracción II del apartado A previo.

La autoridad podrá requerir al contribuyente todos los datos, informes o documentos que resulten necesarios para determinar que efectivamente se encuentra en los supuestos previstos en este artículo. Esto con independencia del ejercicio de sus facultades de verificación.

Sólo procederá la condonación de recargos que hayan quedado firmes y siempre que el acto o actos administrativos que resulten conexos a su causación no hayan sido materia de impugnación o que habiéndolo sido, el contribuyente acredite al momento de presentar su solicitud que ha formulado desistimiento.

Las resoluciones en las materias a que se refiere este artículo serán emitidas por un Comité del Servicio de Administración Tributaria que estará constituido por, al menos, 5 titulares de las unidades administrativas de nivel inmediato inferior al del Presidente de dicho órgano y serán designados por él. }

Lo previsto en este artículo no constituye instancia y no reinicia, interrumpe o suspende la interposición de los medios de defensa que debieron o pudieron hacerse valer en contra de los créditos fiscales que hubiesen dado lugar a la causación de los recargos a que se refiere este precepto.

Transitorios

Primero. La presente Ley entrará en vigor el día 1o. de enero de 2000.

Segundo. Se aprueban las modificaciones a las Tarifas de los Impuestos Generales a la Exportación y a la Importación efectuadas por el Ejecutivo Federal durante el año de 1999, a las que se refiere el informe que en cumplimiento de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 Constitucional, ha rendido el propio Ejecutivo al Honorable Congreso de la Unión.

Se autoriza el cobro de aranceles en un mínimo de 30% sobre los productos que rebasen la importación de la cuota libre de arancel consignados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Tercero. Lo previsto en el artículo 22 de esta Ley, se aplicará también a créditos fiscales generados con anterioridad al ejercicio de 2000.

México, D.F., a 15 de diciembre de 1999.- Dip. **Francisco José Paoli Bolio**, Presidente.- Sen. **Dionisio Pérez Jácome**, Vicepresidente en funciones.- Dip. **Francisco J. Loyo Ramos**, Secretario.- Sen. **Raúl Juárez Valencia**, Secretario.- Rúbricas” En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.- **Ernesto Zedillo Ponce de León**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Diódoro Carrasco Altamirano**.- Rúbrica.

BIBLIOGRAFIA

- Acle Tomasini, Alfredo, "Retos y riesgos de la calidad total", Editorial Grijalbo, México, 1994
- Acosta, Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México, 12ª edición, 1995.
- Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada Guillermo, "La auditoría interna en la administración pública federal", Editorial IMCP, México, 1980.
- Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada Guillermo, "La fiscalización en México" UNAM, México, segunda edición 1988.
- Arriaga Conchas, Enrique, "Finanzas Públicas de México", IPN, México; 1996
- Camargo, Pedro Pablo, "El control fiscal en los Estados americanos y México", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1979.
- Castro Vázquez. Raúl, "Contabilidad Gubernamental; federal, estatal y municipal", Editorial IMCP, México, segunda edición, 1997
- Castro Vázquez, Raúl, "Contraloría Gubernamental", Editorial IMCP, México, 1996.
- Comisión de Contabilidad Gubernamental, "Esquema general de la Contabilidad Gubernamental", IMCP, México, marzo 2000.
- Contreras Arellano, Adrián, "La Auditoría de la Contaduría Mayor de Hacienda al IMSS", Tesis de Licenciatura, UNAM- Acatlán, 2000
- Damelio, Robert, "Los fundamentos del Benchmarking", Panorama Editorial, México, 1997.
- Deigadillo Gutiérrez, L. Humberto, "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos", Editorial Porrúa, México, 1996.
- Deming, W Edwards, "Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis", Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 1989.
- Escobar Valenzuela, Miguel, "apuntes de clases de Teoría de la Administración Pública I y II", 1996-1997.
- H. Cámara de Diputados, "Folleto de presentación de la Contaduría Mayor de Hacienda de México", 1995.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Ciencias Fiscalizadoras "Compendio de legislación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina y del Caribe", Tomo I y II. Lima, 1990.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF), "Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público", Quito, 1978

Ishikawa Kaoru, "¿Qué es el control total de calidad?, La modalidad japonesa", Editorial Norma; México, 2da edición 1988.

Koehler, J. W. y Pankowski J, "Mejora continua en el Gobierno", Panorama Editorial, México, 1999.

Morns, Fiorina, "Divided government", Ed. MacMillan, New York, 1992.

Osborne, David y Gaebler Ted, "Un nuevo modelo de gobierno", Como transformar el espíritu empresarial al sector público. México, editorial GERNIKA, 1994.

Majone, Giandomenico, "Evidencias, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas públicas", Colegio Nacional de Ciencias Políticas y FCE, México, 1997

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Glosario de términos más usuales en la administración pública federal", México, segunda edición, 1998.

Serra, Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Tomo I. Ed. Porrúa, México, 13ª edición, 1985.

Serrano Villalobos, Raquel, "La fiscalización superior en la Administración Pública Federal", Tesis de licenciatura, UNAM-ACATLAN, 1991

Secretaría de Programación y Presupuesto, "¿Qué es la Cuenta Pública?", México, 1979.

Weber, Max, "Economía y Sociedad". Tomo I, México, FCE, segunda edición, 1964.

Vázquez Alfaro, José Luis, "El control de la Administración Pública en México", UNAM, México, 1996.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

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

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

Reglamento de la Ley de Servicio de Tesorería de la Federación.

Ley General de Deuda Pública.

Ley de Ingresos de la Federación 2000.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, viernes 30 de julio de 1999.

Otras

Gaceta Parlamentaria. Año II, Número 412, miércoles 15 de diciembre de 1999.

El Financiero, Lunes 6 de marzo del 2000.

Internet:

<http://www.agn.gov.ar/>

<http://www.cgr.gov.bo/>

<http://www.camaradediputados.gob.mx/>