



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLAN-U.N.A.M.

DERECHO

“LA CUENTA PUBLICA Y SUS EFECTOS
JURIDICOS”

T E S I S

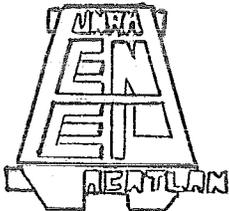
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

JOAQUIN ERNESTO HENDRICKS DIAZ

M-0028523



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

1985



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA CUENTA PUBLICA Y SUS EFECTOS JURIDICOS.

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

CAPITULO PRIMERO: CONSIDERACIONES GENERALES:

1.1.	CONCEPTO	1.
1.2.	ANTECEDENTES	3.
1.2.1.	ORIGEN Y EVOLUCION DE LOS ORGANOS COM- PETENTES EN MATERIA DE REVISION DE LA CUENTA PUBLICA	4.
1.2.1.1.	ETAPA POSTERIOR A LA CONQUIS TA (SIGLO XVI).. . . .	5.
1.2.1.2.	ETAPA COLONIAL (1521-1812)	6.
1.2.1.3.	ETAPA INDEPENDIENTE - - - - (1814-1856)	9.
1.2.1.4.	ETAPA CORRESPONDIENTE A LAS - LEYES DE REFORMA - - - - - (1857-1904)	16.
1.2.1.5.	ETAPA POSTERIOR A LA REVOLU- CION (1917-1936).. . . .	21
1.2.1.6.	REVISION EN NUESTROS DIAS. .	28.

CAPITULO SEGUNDO: FORMULACION DE LA CUENTA PUBLICA:

2.1.	EL CONTROL GUBERNAMENTAL POR EL EJECUTIVO, FUN DAMENTO ESENCIAL	32.
2.1.1.	CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL	38.
2.1.2.	AUDITORIA GUBERNAMENTAL.	42.
2.2.	ENTIDADES QUE PARTICIPAN EN SU ELABORACION . .	52.
2.3.	CONSOLIDACION DE LA CUENTA PUBLICA.. . . .	51.
2.3.1.	SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUES TO..	61.
2.3.2.	DIRECCION GENERAL DE CONTABILIDAD GU-- BERNAMENTAL.	66.

M 0028523

CAPITULO TERCERO: EXAMEN Y REVISION DE LA CUENTA PUBLICA:

3.1.	FACULTADES DEL CONGRESO.	69.
3.2.	FACULTADES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS	75.
3.2.1.	ATRIBUCIONES DE LAS COMISIONES DE VIGI LANCIA Y DE PRESUPUESTO Y CUENTA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.	75.
3.2.2.	LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.	84.

CAPITULO CUARTO: EFECTOS JURIDICOS:

4.1.	INFORME PREVIO..	95.
4.2.	INFORME DE RESULTADOS.	97.
4.2.1.	EFECTOS JURIDICOS.	98.

<u>C O N C L U S I O N E S</u>	129.
--	------

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

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

En esta época en que se cuestiona el mayor o menor grado de corrupción en la administración tanto pública como privada de nuestro país, como es del dominio de Nacionales, así como de la opinión Internacional, hemos creído conveniente estudiar si la CUENTA PUBLICA, las Instituciones Públicas competentes en materia de revisión de la misma y las normas jurídicas que las rigen, responden a la realidad.

A propósito del tema, se ha establecido que para los sectores privado y social, así como para los ciudadanos en general, este documento informativo -Cuenta Pública-, viene a ser un útil mecanismo para conocer, según el grado de interés particular, cual ha sido el proceder financiero de la Administración Pública, y por tanto, hasta donde han sido obtenidos los beneficios colectivos de la adecuada aplicación del gasto público.

De los preceptos Constitucionales que analizaremos en su momento, se desprende que existen razones democráticas y jurídicas por las que el Gobierno rinde cuentas.

Las primeras en virtud de nuestro sistema demo-

crítico de gobierno. Si el Gobierno es del pueblo, es inevitable la consecuencia que de ello deriva: los gobernantes deben informar sobre lo que hacen con los recursos de que los proveen o autorizan a usar los gobernados, para la administración o Gobierno de la República. Pero, nuestro régimen democrático y republicano, también es, según el mandato constitucional, representativo. Por esta razón, al rendir cuentas el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, esta informando al pueblo mismo por conducto de sus representantes.

Tanto en el Informe Presidencial al Congreso de la Unión como en la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, se cumplen esta prerrogativa y obligación democráticas. Es al pueblo a quién el Gobierno informa, y son sus representantes legislativos los responsables de un control preciso del manejo de la Hacienda Pública.

Las segundas, son consecuencia de la exacta observancia por parte del Poder Ejecutivo Federal, de las obligaciones que por mandato constitucional le corresponden en -- materia hacendaria.

El contenido de nuestro trabajo se remonta al - Siglo XVI, donde según hemos podido investigar tuvo su origen la revisión de la Cuenta Pública en México, habiéndose creado

para ese fin los Organos competentes respectivos; seguimos su evolución a través de nuestra historia hasta llegar al -- momento histórico que vivimos.

Abarcamos asimismo, el análisis de cierta terminología contable, necesaria para una adecuada comprensión del objeto de nuestro estudio.

Realizamos el seguimiento de la Cuenta Pública, desde su formulación, lo cual compete al Poder Ejecutivo Federal, hasta llegar al exámen y revisión de la misma, competencia del Legislativo.

Finalmente, siendo también materia del presente trabajo, examinamos las consecuencias que producen la -- inobservancia o incumplimiento de las normas jurídicas aplicables en la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública -- Federal, conductas que encuadramos en la Legislación vigente, determinando sus sanciones y concluyendo como hemos mencionado, si éstas así como las respectivas instituciones competentes en esta trascendente función, mantienen su positividad -- o se requieren reformas en las primeras o reestructuración -- en las segundas.

CAPITULO PRIMERO.

CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1. CONCEPTO:

La Ley Suprema de la Unión establece como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados entre otras:

- I.- - - -
- 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 y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la CUENTA PUBLICA del año anterior... (1)

Las facultades enunciadas son las que la doctrina ha llamado Facultades Hacendarias. Dentro de ellas, queda comprendida la materia de nuestro estudio; La cuenta pública.

- 1.- Cfr. Art. 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Trillas, México, 1984, -- PP. 68 - 69.

En concordancia con el criterio de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cuenta pública, se define de la siguiente manera:

La Cuenta pública federal, es el informe que -- rinde anualmente el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, para mostrar los resultados de su gestión financiera y los alcances que la acción reguladora del Estado, ha tenido en el desarrollo económico y social del país. (2)

La Constitución establece como obligatorio este informe. Se diferencia del Informe Presidencial, en que es básicamente un informe financiero de los ingresos y egresos del Gobierno Federal, en tanto que el Informe Presidencial, si bien contiene algunos de estos elementos, no se circunscribe a ellos, sino que se extiende a la consideración general de lo ocurrido en el Gobierno y en el País durante el mismo periodo anual.

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 guar

2.- Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, Serie Organismos y Programas No. 1, México, 1979, -- P. 5.

da la administración pública del país, en sus relaciones interiores y exteriores; la cuenta pública en cambio, se refiere a los recursos económicos que ingresaron al Gobierno, lo que éste gastó y como lo gastó. Son informes indispensables para analizar y evaluar la marcha del país y el desempeño del Gobierno.

Desde un punto de vista técnico-administrativo, la Secretaría de Programación y Presupuesto hace la siguiente definición:

La cuenta pública es el documento en el cual la Secretaría de Programación y Presupuesto consolida los estados financieros y demás información financiera presupuestal y contable, que emana de las contabilidades de las entidades comprendidas en el presupuesto de egresos de la Federación, para someterla a la consideración del Presidente de la República, quien a su vez debe presentarla a la Cámara de Diputados. Este documento muestra mediante cifras razonadas la actuación del Gobierno Federal. (3)

1.2. ANTECEDENTES:

Fue propio de regímenes autoeráticos (las monarquías

Europeas del pasado, los gobiernos virreinales en América Latina, las tiranías), no informar sobre el origen y destino de los recursos financieros públicos.

Existió un sentido de propiedad, patrimonialista de la Hacienda Pública. No había distinción entre hacienda privada del príncipe y hacienda pública. Las finanzas del reino, eran las finanzas del rey, cosa propia, su propiedad. De ahí que un monarca absoluto en su máxima expresión, Luis XIV de Francia, haya podido decir: " El estado soy yo ".

1.2.1. ORIGEN Y EVOLUCION DE LOS ORGANOS COMPETENTES EN MATERIA DE REVISION DE LA CUENTA PUBLICA:

La Contaduría Mayor de Hacienda en México, tuvo sus orígenes en el Tribunal Mayor de Cuentas de la Colonia Española, creado en 1453, cuando las Cortes Españolas expiden las disposiciones para su constitución, como un órgano con funciones de inspección, exámen, aprobación y finiquito del manejo administrativo de la Real Hacienda.

Posteriormente, por iniciativa de la Monarquía Hispana, en el año de 1470, se reformaron algunas de las funciones del Tribunal Mayor de Cuentas, ampliéndolas en cuanto a su competencia de fiscalización de la Hacienda Pública Española.

En 1510, por disposición de la Administración Real, se suprimió al Tribunal Mayor de Cuentas al asignarle sus funciones al Consejo de Hacienda, con lo cual este Organó asumió las tareas de fiscalización de las cuentas hacendarias españolas.

En esta época como se observa, imperaba la voluntad del monarca, a pesar de lo cual, existieron intentos de incorporar en las leyes las facultades del Organó Legislativo para revisar la Cuenta del Gasto Público, mismos que -- fueron deshechados sistemáticamente.

Por lo general, cuando el Poder Legislativo -- presionaba ante el monarca en este sentido, el mismo monarca disolvía el Organó Legislativo alegando que su poder no permitía la intromisión de ninguna otra autoridad de Gobierno. El Poder Real era considerado como propietario feudal de los impuestos, pudiendo disponer de ellos a su entera voluntad, sin tener que rendir cuentas y escudándose en que estaba -- obligado a guardar el secreto de la caja del estado.

1.2.1.1. ETAPA POSTERIOR A LA CONQUISTA: SIGLO XVI.

Con el objeto de mantener una vigi--

lancia constante sobre los gastos del conquistador HERNAN --
 CORTES, y principalmente sobre los ingresos que se obtenían,
 los Reyes Españoles decidieron crear un Tribunal Mayor de --
 Cuentas que revisara el manejo de los fondos públicos, como --
 medida de protección a los intereses de los monarcas españo--
 les, ya que lo único que interesaba entonces, era salvaguar--
 dar el Patrimonio Real, sin considerar que la aplicación - -
 consciente de fondos recaudados, era una obligación de justi--
 cia para los que tenían en sus manos el encargo, evitando la
 implantación de tributos fuera de toda proporción a los súb--
 ditos.

Resulta interesante observar en esta
 época, que el Organo de Fiscalización que había sido susti--
 tuido, fué reimplantado nuevamente, lo cual, aún sin entrar --
 al análisis de su operancia o inoperancia, es una muestra --
 clara de la indeterminación que prevalecía en este renglón -
 fundamental.

1.2.1.2. ETAPA COLONIAL, (1521-1812).

En 1605, las funciones del Tribunal --
 de Cuentas, sufrieron modificaciones, ya que además de la re --
 visión del Estado de la Real Hacienda, se debía redactar una
 memoria relativa a la cuenta general de cada presupuesto, --

haciendo las observaciones y proponiendo las reformas a que dieran lugar los abusos cometidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos.

Cabe hacer notar, que la Real Hacienda se componía de la " masa común ", o sea, la destinada a cubrir el presupuesto colonial propiamente dicho, el " remisible " constituido por el producto de los estancos (sitio en donde se vendían mercancías cuya venta libre estaba prohibida y por lo tanto, causaban impuestos), que se enviaba a España y los " ramos ajenos ", es decir, los fondos que por diversos conceptos se recaudaban y que eran puestos bajo custodia y real patrocinio para ser administrados.

La Constitución de Cádiz, promulgada el 1/o. de Marzo de 1812, establecía en su Artículo 131, que era facultad de las Cortes:

Fracción XII.- Fijar los gastos de la administración pública.

Fracción XIII.- Establecer anualmente las contribuciones e impuestos.

Fracción XVI.- Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.

Fracción XXV.- Ejecutar las responsabilidades.

Hasta aquí el predominio del Poder - Real, ya que la idea de incluir en las Leyes fundamentales - de un país las facultades necesarias para que los Organos de Representación Popular pudieran participar en las decisiones para la formulación y control del Gasto Público que era algo desconocido en la historia de los estados, hasta prácticamente el Siglo XVIII, comienza a desarrollarse.

La constitución de los Estados Unidos de América del 17 de Septiembre de 1787, establecía en - la Sección IX de su Artículo 10.,- que periódicamente se publicaría una manifestación y cuenta de los ingresos y egresos del Tesoro Público.

En nuestro país, las Constituciones - desde el Siglo XIX hasta la actualidad, han rebasado lo establecido por el Artículo 10. de la Sección IX de la Constitución Norteamericana, al encargar a los Organos de Representación Popular la aprobación del ejercicio del Gasto Público.

De igual manera, las Teorías Constitucionales más avanzadas del mundo institucionalizaron formalmente la participación de los Organos Legislativos en la formulación de las Leyes y Presupuestos de Ingreso y en la revisión del Gasto Público.

La participación de un Organó Legislativo se traduce en un acto político por la magnitud de los intereses en juego y por la necesidad de que el Poder se frene con el Poder.

1.2.1.3. MEXICO INDEPENDIENTE, (1814-1856):

En 1814, el Congreso Constituyente (Apatzingán), dándose cuenta de su representación en la esfera económica, comprendió la necesidad de crear un Organismo dependiente del Congreso, para que desempeñara la delicada misión de velar por los intereses colectivos que forman la Hacienda Pública, a cargo del Ejecutivo y para realizar periódicamente, una minuciosa comprobación de los ingresos, egresos y otras operaciones efectuadas en cada ejercicio fiscal, surgiendo la obligación del Poder Ejecutivo, de rendir cuentas ante los representantes del pueblo, los cuales tenían derechos y obligaciones de juzgar y vigilar la actuación fiscal y financiera de quienes tenían encomendada esa función.

Mediante el Decreto Constitucional -- para la " libertad de la América Mexicana ", sancionado el -- 22 de Octubre de 1814, se establecieron como atribuciones del Supremo Congreso, examinar y aprobar las " cuentas de recaudación e inversión de la hacienda Pública ". (Artículo - - 114).

El 4 de Octubre de 1824, el Artículo 50 Constitucional, concede al Poder Legislativo facultad para " fijar los gastos generales, establecer las contribuciones - necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno ".

En el decreto de fecha 16 de Noviembre de 1824, titulado " sobre arreglos de la administración - de la hacienda pública ", el Gobierno de la Federación, determinó suprimir al Tribunal Mayor de Cuentas y crear un Organo denominado " CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA ", bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados, que tenia como funciones " practicar el exámen y la glosa de las cuentas que -- anualmente debe presentar el Secretario del Despacho de Hacienda y Crédito Público ". (Artículo 42 del Decreto). De termina también que la Contaduría Mayor de Hacienda, se dividiría en dos secciones:

A).- De Hacienda.

B).- De Crédito Público.

Y cada una a cargo de un Contador Mayor, nombrado por la Cámara.

Dicho decreto, se originó en base a lo establecido por el Artículo 50 Fracción VIII, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, que en su parte conducente establecía, como facultad exclusiva del Congreso General, " tomar anualmente cuentas al Gobierno "

Al establecerse la Contaduría Mayor de Hacienda, se hizo necesario el dotarla de los instrumentos mínimos para su eficaz cumplimiento; fué así como el 8 de Mayo de 1826, se expidió un decreto sobre la memoria del Ministro de Hacienda, o sea, la exposición con que se acompañaba la cuenta general de gastos que anualmente debía presentarse al Congreso. Ese Decreto, en su Artículo 10, precisaba de una manera amplia y categórica, las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda, disponiendo que ésta Institución, en la glosa y revisión de cuentas, se entendería con los inmediatos responsables por conducto del Gobierno, respecto a las dudas y resultados que encontrara en el exámen. Igualmente,

se señalaba la facultad del Contador Mayor de Hacienda, para intervenir en los cortes de caja y reconocimiento de las existencias en numerario, efectos, etc., de todas las oficinas -- en que se recibían caudales de la Federación y que deberían practicarse al comenzar el año económico.

Con el Reglamento del 10 de Mayo de 1826, se señaló al Contador Mayor de Hacienda, como el único capacitado para examinar por sí mismo, los presupuestos generales de gastos y las cuentas de la Secretaría del Despacho de Hacienda, a fin de formular las observaciones y realizar las reclamaciones del caso, pasando al mismo Secretario los pliegos de reparos que produjeran dichas cuentas.

Con posterioridad, las Leyes del 26 de Marzo y del 4 de Abril de 1828, facultaron también al Contador Mayor de Hacienda para autorizar los cortes de caja mensuales de la Tesorería General de la Federación y para expedir los correspondientes finiquitos sin perjuicio de la posterior resolución del Congreso; más tarde, en Octubre de 1830, se previno que los libros que llevara la Tesorería General de la Nación, fueran autorizados por el Contador Mayor de Hacienda.

En 1831, hubo modificaciones que am--

pliaron las funciones de exámen de la Contaduría Mayor de Hacienda, en el sentido de tomar la cuenta y razón de las operaciones de todos los contadores, comisarios y sub-comisarios encargados de recaudar fondos, así como el registro y la firma de los nombramientos de todos los empleados civiles y militares.

La Constitución Liberal de 1824, fué sustituida por la centralizadora y conservadora llamada de las " Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 ". La Tercera Ley, establecía en el Artículo 44 Fracción IV, que era atribución del Congreso General: " examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo, que deberá haber presentado el Ministro de Hacienda, en el año último y sufrido la glosa y exámen que detallará una Ley Secundaria ". Para cumplir lo anterior, se mantuvo en funcionamiento la Contaduría Mayor de Hacienda.

En Enero de 1839, para sustituir en la Presidencia de la República a Don ANASTASIO BUSTAMANTE, fué designado SANTA ANNA, quién acordó que, el Congreso reformara la Constitución. Para tal fin, presentó el 15 de Junio del mismo año, una iniciativa ante el Consejo de Gobierno, para que excitase al poder conservador con el fin de que, el Congreso hiciera a la Constitución todas las reformas que

consideraran necesarias. El 9 de Noviembre de 1838, el Supremo Poder Conservador, aprobó el dictámen de las reformas, - - que fué publicado por el Poder Ejecutivo el 11 de Noviembre - del mismo año. El Artículo 63 Fracción IV, de la Sección Sexta del proyecto de reformas, señalaba que correspondían al -- Congreso Nacional " examinar y aprobar en el mismo período, - la cuenta general de inversión de los caudales públicos, respectiva al año penúltimo ".

El 12 de Junio de 1843, SANTA ANNA, - sanciona las bases de organización Política de la República - Mexicana, en el Artículo 66 Fracciones II y IV, fijaba para - el Congreso las Facultades de: " Decretar anualmente los - - gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones que deben cubrirse y examinar y aprobar cada año la -- cuenta general, que debe presentar el Ministro de Hacienda -- por lo respectivo al año anterior ". Nuevamente se estable-- cían facultades precisas para que, el Congreso vigilara los - gastos públicos por medio de la Contaduría Mayor.

Al restablecer el régimen por el Ac-- ta de Reforma del 18 de Mayo de 1847, el proyecto de Constitu-- ción del 16 de Junio de 1856, que tendía a introducir el sis-- temá unicameral al señalar en su Artículo 53: " Deposita el -- ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una Asamblea deno--

minada Congreso de la Unión ". De igual manera, en su Artículo 74 decía: " El segundo período de sesiones se destinará exclusivamente al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo ". Y el Artículo 75, disponía: " El día penúltimo del primer período de sesiones, -- presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero, y la cuenta del año anterior. Uno y otro pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes que será nombrada en el mismo día, la cual -- tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictámen sobre ellos en la segunda sesión del segundo período ".

En 1853, se expide el Decreto en el que prácticamente se restablece el Tribunal Mayor de Cuentas, con el que se busca implantar en la vida pública de la nación, la función de vigilancia sobre la hacienda del gobierno, disponiéndose que la Contaduría Mayor de Hacienda, sería un órgano dependiente del Tribunal, funcionando con ese carácter hasta el año de 1855.

1.2.1.4. ETAPA CORRESPONDIENTE A LAS
LEYES DE REFORMA, (1857-1904):

Adoptándose nuevamente un criterio de moerático con la creación de la Constitución Federal del 5 de Febrero de 1857, se reconoce la facultad del Poder Legislativo, para fiscalizar los gastos públicos; por tal razón, subsiste la Contaduría Mayor de Hacienda, situación que se confirma en el Artículo 72 Fracción XXIX, del propio ordenamiento, que faculta al Congreso para nombrar y remover libremente a los empleados de su Secretaría y a los de la Contaduría Mayor.

La Contaduría Mayor, en esta época se consideraba como un órgano dependiente del Poder Legislativo, que tenía la misión de glosar y revisar la Cuenta Pública.

La Contaduría Mayor, fué propuesta -- por el Diputado MARCELINO CASTAÑEDA, apoyado por Don JOSE ANTONIO GAMBOA y Don GUILLERMO PRIETO, quién demostró la necesidad de que la oficina de glosa y de su presupuesto dependa -- del Cuerpo Legislativo.

Con fecha 10 de Mayo de 1862, se publicó un Decreto del Gobierno, facultando al Contador Mayor para pedir, a las Secretarías del Despacho, Corporaciones y par

ticulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que fueran necesarios a la Cuenta y Razón, mismos que serían remitidos sin excusa ni pretexto con calidad de devolución.

*Una disposición jurídica titulada - -
" De la presentación de los proyectos del presupuesto ", estableció:*

*Que la Contaduría Mayor de Hacienda -
glosará la cuenta de la Tesorería y -
dentro de ella, la de todas las oficinas,
empleados o agentes que manejan -
caudales federales, y cuyas cuentas -
quedarán incorporadas en Tesorería.*

*En Agosto de 1867, el Presidente Don -
BENITO JUAREZ, convoca para la elección de los Supremos Poderes Federales, para dejar de ser un sistema unicameral:*

*.... que el Poder Legislativo de la -
Federación, se deposite en dos cámaras:
Cámara de Diputados, elegidos -
en número proporcional a la población
y en Cámara de Senadores, en número -
proporcional a cada Estado.*

Nuevamente en el Artículo Constitucional 72-A Fracción III, deca:

A la Cámara de Diputados, se le confiere vigilar, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

El 30 de Mayo de 1881, el Presidente MANUEL GONZALEZ, promulgó la Ley sobre el Presupuesto y la Cuenta Pública de la Nación, y en sus Artículos 18 y 19, ordena que la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados, glosará la cuenta de la Tesorería que contendrá, en un sólo resumen, las cuentas transitorias que por cualquier circunstancia no estuvieren saldadas, a fin de que tanto la Cámara de Diputados como la Contaduría Mayor, tengan conocimiento del importe de las responsabilidades por manejo de fondos federales, y se haga el ajuste definitivo de las cuentas de los años anteriores, llamadas también cuentas transitorias.

En 1896, el Poder Ejecutivo expidió un Reglamento interior, que precisó las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda en la forma siguiente:

-- Glosa de la cuenta del Tesorero Federal.

- Glosa las cuentas de la Tesorería Municipal del Distrito.
- Territorios Federales, y
- Todas aquellas otras que determinen - las Leyes; toma de razón de los despachos civiles y militares y demás documentos que conforme a las leyes, ne cesiten ese requisito; registro de - los avisos de fianzas otorgadas por - empleados o agentes de manejo de fondos; intervención en los cortes de - caja, tanto ordinarios como extraordi narios de las oficinas federales, es- tablecidas en la capital, de los muni cipios, Banco Nacional y demás ofici nas y establecimientos que determinen las leyes, ministración de datos, mo- delos y formularios relativos a la -- contabilidad de las oficinas públicas; resolver las consultas que se formu-- len.

Se señalaron además, como atribucio-- nes:

Cuidar de que oportunamente le sea en viada la cuenta de cada año fiscal; - formular las observaciones y reparos - que resulten en la glosa, exigiendo - los requisitos que no se hubieren lle

nado en su oportunidad; reclamar los documentos faltantes y hacer las replicas consiguientes: hacer la consignación a la Oficina del Timbre, en los casos de infracción a la ley de la materia y a la autoridad judicial competente, cuando de la glosa resultare responsabilidad criminal o pecuniaria; y tratándose de funcionarios que disfruten de fuero constitucional, poner en conocimiento de la Cámara de Diputados las responsabilidades de aquellos por conducto de la Comisión inspectora; finalmente, expedir los finiquitos de las diversas cuentas cu ya glosa haya sido terminada.

Esta misma ley de 1896, fué modificada por la del 6 de Junio de 1904, que confería a la Contaduría Mayor las siguientes facultades y atribuciones:

Revisión y glosa de las cuentas anuales del erario federal, la de beneficencia pública y los ayuntamientos -- del Distrito y Territorios Federales; el estudio y exámen para rendir dictámen a la Comisión de Presupuestos por medio de estados comparativos en que concrete las operaciones de la cuenta de la Hacienda Pública Federal; la de practicar cortes de caja extraordi nariamente a las oficinas federales -

de la capital; la expedición de finiquito y la de exigir responsabilidades civiles o penales que resulten de la glosa de las cuentas, haciendo las consignaciones que procedan, dando cuenta a la Cámara, por conducto de la Comisión Inspector de las responsabilidades en que hayan incurrido los funcionarios que gocen de Fuero Federal.

1.2.1.5. ETAPA POSTERIOR A LA REVOLUCION,
(1917-1936).

En nuestra actual Constitución Política, promulgada el 5 de Febrero de 1917, inicialmente se establecieron amplias facultades fiscalizadoras al Legislativo, tales como las de:

Revisar la cuenta pública del año anterior, cuya revisión se extenderá al exámen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y las responsabilidades a que hubiera lugar, así como también la de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y el de vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de --

las funciones de ésta, así como nombrar a los Jefes y demás empleados de esa oficina.

A). LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA
MAYOR DE 1936.

El 31 de Diciembre de 1936, el entonces Presidente de la República, General LAZARO CARDENAS, promulgó el Decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que entró en vigor en la misma fecha:

Las atribuciones encomendadas al Organismo que nos ocupa, de acuerdo con la Ley que se comenta, se encuentran mencionadas en los artículos 10., 70., 80., 90. 17, 18 y 19, y de ellas se pueden formar 3 grupos:

- a). Revisión y glosa.
- b). Fiscalización, y
- c). De finiquitos.

La Contaduría Mayor de Hacienda, conforme a dicha Ley, tenía a su cargo la revisión y la glosa de las cuentas anuales del erario federal, distrito y territorios federales, beneficencia pública, lotería nacional y demás oficinas con manejo de fondos o valores de la Federación,

debiendo comprender dicho exámen no sólomente la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que era necesario hacer una revisión legal numérica y contable de esas partidas cuidando que tales cantidades estuvieran debidamente justificadas y comprobadas.

La Contaduría Mayor de Hacienda, tenía como facultad la de fiscalizar la contabilidad de las oficinas a que nos hemos referido en el párrafo precedente, pudiendo ordenar las visitas de carácter especial que estimara necesarias, previa aprobación para practicar tales visitas de la Comisión Inspectorá de la Cámara de Diputados.

Por último, la Contaduría Mayor de Hacienda, una vez revisada y glosada una cuenta anual, tenía facultades para extender el documento extintivo de la obligación que se enviaba a la oficina remitora de la cuenta, para que ésta, a su vez, expidiera el certificado respectivo a cada oficina o empleado, dependiente de ella, con la particularidad de que los finiquitos se podían otorgar por una cuenta anual ya glosada, aún cuando se encontraba otra anterior pendiente, inclusive el finiquito se otorgaba estando pendiente de glosar algunas cuentas.

La Ley Orgánica de 1936, estuvo vigente hasta el 28 de Diciembre de 1978, y algunas reformas de que fué objeto, son las siguientes:

REFORMAS DE 1948.- El inciso b) de la fracción I del Artículo 52, fué reformado por Decreto de 28 de Diciembre de 1948, publicado en el Diario Oficial -- del 31 de Diciembre del mismo año. La reforma en cuestión facultó al Ejecutivo Federal para que, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resolviera que bonos y cupones amortizados de la Deuda Pública Nacional, era conveniente conservar por tiempo indefinido y cuales podrían ser incinerados dentro o fuera del país con las formalidades que el Reglamento respectivo determinara, de acuerdo con el texto original, este tipo de documentos debían conservarse en las oficinas por tiempo indefinido.

REFORMAS DE 1963.- Posteriormente, por Decreto publicado el 30 de Diciembre de 1963, los Artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de 1936, sufren reformas en virtud de dicho Decreto: Las oficinas del Ejecutivo de la Federación y todas aquellas que de acuerdo con la Ley, deben presentar la Cuenta Anual, debían remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda, los estados de contabilidad que resumiesen sus Cuentas Anuales, debiendo conservar a disposición de la

Contaduría los documentos comprobatorios originales, así como los libros de Contabilidad respectivos para su revisión, glosa y consulta a partir de cuando dichas oficinas entregaran sus estados de cuenta. Por otra parte, la reforma del Artículo 28, del Ordenamiento que se comenta, hizo más preciso el plazo de un año de que disponía la Contaduría Mayor de Hacienda, para la práctica de la revisión y glosa, ya que dicho término debe computarse a partir de la fecha en que la Contaduría recibiera los estados de contabilidad.

El Decreto de 30 de Diciembre de 1933, derogó los Artículos 29, 30 y 31 de la Ley de 1936, no obstante, y de acuerdo con el Transitorio Segundo del Decreto de Reformas que se analiza, los procedimientos observados respecto al envío o devolución de documentos y libros, a que se referían los Artículos derogados, deberían seguirse practicando en tanto no se expidiera alguna disposición en contrario, lo que no llegó a suceder.

REFORMAS DE 1976.- Por Decreto publicado el 31 de Diciembre de 1976, se reformaron los Artículos 7o., 8o., 12, 27, 28 y se adicionaron con los Artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica; reformas y adiciones que vamos a analizar en sus aspectos más sobresalientes.

El Artículo 70., impuso a la Contaduría Mayor de Hacienda, la obligación de tener cuidado de que todas las cantidades relativas a los cobros y pagos - - - hechos, estuvieran debidamente comprobados conforme a precios y tarifas autorizadas o de mercado, según procediera.

En virtud de las reformas al Artículo 80. de la Ley de 1936, la Contaduría Mayor de Hacienda, podía no solamente practicar visitas, sino inclusive auditorías a las diversas oficinas; asimismo, se le facultaba a solicitar datos, informes y documentación en general a las entidades del sector público, así como a las empresas privadas o particulares que de alguna manera hubieran participado en operaciones de ingresos y del gasto público federal en el desempeño de sus funciones, la Contaduría podía auxiliarse de profesionales especializados en su carácter de asesores.

La reforma del Artículo 12, establece que las responsabilidades que se constituyan a cargo de los funcionarios o empleados del sector público, no eximirán a los particulares de sus obligaciones y, por lo tanto, se les exigirla su cumplimiento, aún cuando la responsabilidad se hubiera hecho efectiva total o parcialmente.

El Artículo 27, contempla lo re-

ferente al mecanismo que se sigue en la revisión de la cuenta pública y disponía que la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de los primeros diez días de Noviembre de cada año, por conducto de la Comisión Inspectorá, presentaría a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara, el informe derivado de la revisión conteniendo las evaluaciones técnicas que a su juicio procedieran, con el objeto de que el Congreso de la Unión al examinar la Cuenta Pública adoptara las determinaciones -- que considerara convenientes.

En el Artículo 28, por su parte, disponía que la Contaduría gozaría del plazo de un año, a partir de la fecha en que recibiera los estados de contabilidad, para practicar la glosa de la Cuenta Pública Federal, plazo -- que de no ser suficiente a juicio de la Contaduría, la haría del conocimiento de la Comisión Inspectorá, a fin de que ésta resolviera lo conveniente; se trataba con dicha reforma de -- conceder a la Contaduría el plazo que fuese necesario para -- que la revisión de la documentación conteniendo la Cuenta Pública se realizara en la forma más exhaustiva posible.

La adición a la Ley Orgánica del Artículo 29, faculta a la Contaduría Mayor de Hacienda de intervenir en el cobro de ingresos y en los aspectos o contratos que afecten las partidas del presupuesto o propicien el --

incumplimiento de una Ley.

Por último, el Artículo 30, también de la adición que sufrió la Ley Orgánica de 1936, por Decreto publicado el 31 de Diciembre de 1976, impone al Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia competente, la obligación de informar a la Contaduría Mayor a solicitud de ésta, de los actos y contratos de los que resulten derechos u obligaciones a las entidades del sector público, con el propósito de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños contra el Erario Federal, que afectasen a la Cuenta Pública.

1.2.1.6. REVISION EN NUESTROS DIAS:

Al expedirse con fecha 29 de Diciembre de 1978, una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, se abrió una etapa más clara en el devenir histórico de este importante Organismo.

En esta nueva Ley, se hace notar la responsabilidad que como atributo exclusivo compete por mandato constitucional, al Congreso de la Unión para aprobar las leyes de ingresos, y a la Cámara de Diputados para discutir y aprobar anualmente los presupuestos de egresos y revisar -

la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera de la Administración Pública Federal, verificar si el ingreso deriva de la aplicación de las Leyes de Ingresos y si el gasto público se ajustó a los presupuestos de egresos, así como comprobar si se cumplieron las metas y objetivos de los programas y sub-programas aprobados, en atención al derecho que tiene el pueblo de ser informado a través de su representación nacional y, como consecuencia, en caso de que de la revisión aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, o en los ingresos percibidos, determinar las responsabilidades procedentes y promover su fincamiento ante las autoridades competentes.

Se determina la inamovilidad del Contador Mayor de Hacienda durante el término de ocho años, pudiendo prorrogarse su nombramiento por ocho años más por la Cámara de Diputados, situación que nulificaría la influencia política que pudiera manifestarse en la actividad que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda.

En congruencia con las demandas de un adecuado control, en vista de la imposibilidad física para revisar la Cuenta Pública en su totalidad y habiéndose --

analizado la inconveniencia de declarar exentos de responsabilidad a quienes intervinieron en ella, se suprime la expedición definitivos, decisión de gran mérito en nuestro concepto, ya que se dejó de proteger los posibles malos manejos que pudieran existir en los presupuestos.

Se impone a las entidades a las que se les hayan enviado pliegos de observaciones, la obligación de informar a la Contaduría Mayor de Hacienda, dentro de un plazo improrrogable de 45 días, sobre las medidas que hayan tomado y las acciones que hayan intentado para dar cumplimiento a dichas observaciones, bajo pena de fincar responsabilidades a los empleados o funcionarios que dentro del referido lapso no hayan rendido sus informes acerca de la solvencia de los pliegos de observaciones.

En la nueva Ley, también se fija a la Contaduría Mayor de Hacienda la obligación de presentar los informes previo y sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la comisión de presupuestos y cuenta y a la Cámara de Diputados, respectivamente.

Por lo que hace a las responsabilidades civiles o administrativas que resulten por actos u omisiones, en la citada Ley se amplía el plazo de prescripción de las mismas hasta cinco años; las penales se establece --

que prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes -- respectivas.

Por último, consideramos también de interés fundamental, la determinación que se hace en la misma de los responsables de daños intencionales o imprudenciales en perjuicio de la Hacienda Pública Federal, lo cual analizaremos con más detenimiento en los Capítulos siguientes.

(4)

4.- Cfr. Tesis de Jurisprudencia Número 827, Jurisprudencia Mexicana de 1917-1971, Segunda Sala, PP. 454-460.

CAPITULO SEGUNDO.FORMULACION DE LA CUENTA PUBLICA.2.1. EL CONTROL GUBERNAMENTAL POR EL EJECUTIVO
FUNDAMENTO ESENCIAL.

El logro de la eficiente administración de la Hacienda Pública, depende de varios factores; deben considerarse en los mismos una serie de normas, sistemas, procedimientos y técnicas que deben observar cada uno de los Organismos y Entidades de la Administración Pública, a fin de cumplir con los objetivos y metas de sus correspondientes programas.

Para que los mecanismos antes mencionados proporcionen el apoyo y resultados que se requieren, es necesario mantenerlos en constante vigilancia para determinar si la información que suministran es lo suficientemente oportuna, confiable y relevante para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos marcados en cada Entidad.

El control permanente que se establece, debe permitir la determinación de variaciones entre lo realizado y lo programado, analizándola y conociendo de esta manera, las causas para tomar las medidas correctivas necesarias, retroalimentan

do el sistema oportunamente.

Para conocer las características de este sistema, se -- menciona en términos generales la definición y tipos de con-- trol que son válidos y aplicables en el ámbito gubernamental.

A.- DEFINICION DE CONTROL:

Es una medición sistemática de los resultados de -- una entidad; tal medición se efectúa a partir de los regis-- tros e informes contables y presupuestales que dicha entidad -- elabora sobre el objeto de su actividad.

La comparación contra los objetivos (cualitati-- vos) y metas (cuantitativas), forma su fase final y en la -- medida en que se efectúa la comparación contra una norma o es-- tandar, es posible realizar la evaluación de la cual pueden -- tomarse las acciones correctivas tendientes al mejoramiento -- operativo y a la formulación de nuevos planes.

B.- TIPOS DE CONTROL:

1.- Por los elementos que emplea:

-- Contable.- Evalúa la adecuación del sis

tema contable.

- *Financiero.-* Evalúa la veracidad de la información financiera y administrativa.
- *Legal.-* Evalúa los esfuerzos administrativos de acuerdo con la Ley.
- *Político.-* Evalúa la eficiencia y eficacia de acuerdo con las demandas políticas de las mayorías.

2.- *Por su oportunidad:*

- *Previo.-* Evalúa la acción antes de realizarse.
- *Simultáneo.-* Evalúa la acción al momento de realizarse.
- *Posterior.-* Evalúa la acción después de los hechos.

3.- *Por la relación con la Entidad:*

- *Interno.-* Es la evaluación de la misma entidad.

-- Externo.- Evaluación de las acciones --
por otra dependencia.

El control gubernamental, es aplicado en cada una de las etapas del proceso administrativo con que cuenta la Administración Pública (planeación, programación, presupuestación, control y evaluación), por lo que en cada una de ellas se desarrolla el tipo de control más adecuado.

C.- NIVELES DE CONTROL GUBERNAMENTAL:

El control que se ejerce en las actividades del -- Gobierno, además de contemplar las operaciones que realiza cada Entidad, cubre desde las disposiciones legales que la rigen, su observancia y ejecución, hasta los sistemas administrativos y su acción en las Entidades Públicas.

Considerando como punto de partida las disposiciones legales que regulan a la Administración Pública, se tienen tres niveles básicos de control:

- 1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Establece el primer nivel básico de control, al

definir la vigilancia que debe ejercerse a los poderes de la Unión.

Este documento es el que indica, la estructura u organización en el Estado, determinando la división en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Señala las facultades y obligaciones de cada uno, asignando la autoridad y responsabilidad que les corresponde a fin de complementarse.

2.- Leyes y Disposiciones Jurídicas:

Constituyen el segundo nivel de control, debido a que norman el funcionamiento de las actividades públicas.

3.- Organismos Centrales:

Este último nivel, se origina en determinados ordenamientos legales que crean organismos centrales, con el poder y autoridad suficiente para ejercer el control sobre la administración de todas o determinadas fases de la actividad pública.

Los organismos que se determinan en cada uno de los niveles, vienen a integrar las diferentes instancias del control gubernamental:

Primera Fase.- Control interno en las Entidades (Unidades de Auditoría - Interna).

Segunda Fase.- Organismos centrales (Secretaria de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaria de la Contraloría General de la Federación).

Tercera Fase.- Contaduría Mayor de Hacienda (Organo Técnico Superior de Fiscalización).

La primera y segunda fase, corresponden al -- control gubernamental que ejerce el Poder Ejecutivo.

La tercera fase, es el control gubernamental que ejerce el Poder Legislativo.

2.1.1. CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL:

A.- Sistema descentralizado de contabilidad:

De acuerdo al nuevo marco legal relativo a la contabilidad gubernamental, en 1977, fué posible la implantación de un sistema descentralizado de contabilidad, que busca de manera congruente ordenada o integradamente convertirse en un verdadero instrumento de información efectivo de la administración pública, para el desarrollo político, económico, que demanda actualmente el país, permitiendo que las decisiones y acciones fluyan rápidamente con significativa eficiencia.

Hasta 1976, la formulación de la cuenta pública, estaba a cargo de la extinta Contaduría de la Federación, llevando un sistema centralizado de contabilidad como principal generador de información, para formular el documento.

Las principales causas que determinaron la inoperancia del sistema centralizado de contabilidad, fueron las siguientes:

- 1.- Manejo de grandes volúmenes de docu--

mentos. La cuenta de 1976 se integró aproximadamente con 141,515 tomos y en ese año la Contaduría de la Federación recibió cerca de 60 millones de documentos.

- 2.- Falta de información para los Administradores responsables.
- 3.- Falta de oportunidad en el registro de datos e información.
- 4.- Carencia de datos para la toma de decisiones a niveles locales.
- 5.- Registro a base de operaciones pagadas, sin contar las comprometidas y devengadas.
- 6.- Lapsos de contabilización demasiado prolongados.
- 7.- Duplicidad de esfuerzos en el proceso de contabilización.

B.- Características del Sistema Descentralizado de Contabilidad:

Las disposiciones de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, vigente a partir de Enero de -- 1977, permitieron hacer uso de una contabilidad acorde con -- los requerimientos de información y establecieron un sistema contable descentralizado en el sector central, ya que en el - sector paraestatal, siempre se han registrado las operaciones en forma descentralizada, con las siguientes características.

1.- Las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República y Poderes de la Unión, llevan sus propios registros contables, patrimoniales y presupuestales, lo que implica el control de - sus activos, pasivos, costos, gastos y patrimonio, e igualmente el registro de sus asignaciones, compromisos y ejercicios presupuestales.

2.- El registro de las operaciones, obedece al mismo esquema de funcionamiento en todas las Entidades, con objeto de proporcionar información en el lugar

en que se realizan las acciones, sobre bases homogéneas.

- 3.- Cada entidad conserva la documentación de sus operaciones contables, para fines de glosa, auditoría interna, auditoría de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o fiscalización del Poder Legislativo.
- 4.- Propicia el enlace con los presupuestos de cada entidad.
- 5.- Se emiten informes financieros derivados de la contabilidad hacia niveles jerárquicos superiores.
- 6.- Establece la posibilidad de aplicar el principio de contabilidad sobre la base de operaciones devengadas.
- 7.- Cuantifica y clasifica las transacciones con criterios más objetivos y oportunos.
- 8.- El registro contable, se maneja en --

cada entidad con independencia de las demás.

El mejoramiento de los mecanismos para el registro y contabilización, permite proporcionar el soporte suficiente que asegure el logro de resultados positivos en materia de contabilidad gubernamental, tanto de los requerimientos informativos internos como externos, teniendo la fuente para verificar sistemáticamente y cada vez que se desee, la forma en que se están desarrollando los programas, subprogramas, actividades, etc.

2.1.2. AUDITORIA GUBERNAMENTAL:

La Auditoría Gubernamental conjuntamente con la contabilidad gubernamental, son las herramientas de suma importancia para el control que ejerce el Poder Ejecutivo, sobre las Dependencias de la Administración Pública Federal.

A.- Definición de Auditoría Gubernamental:

La Auditoría Gubernamental, comprende el exámen de las operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública

Federal, con objeto de opinar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si los objetivos y metas, efectivamente han sido alcanzados, si los recursos han sido administrados de manera eficiente y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables.

En atención a los objetivos que persigue - la Auditoría Gubernamental y a la naturaleza propia de sus actividades, el examen que se realice, deberá generalmente ser posterior a la ejecución de las operaciones o situaciones. - Asimismo, la auditoría nunca deberá intervenir en la ejecución de las labores operativas o trámites administrativos que realicen las dependencias o entidades.

El manual de auditoría gubernamental aplicable a las dependencias o entidades, hace la siguiente clasificación de auditoría:

1.- Por su ámbito:

-- Interna.

-- Externa.

2.- Por su tipo.

-- Auditoría Financiera.

-- Auditoría Operacional.

-- Auditoría de Resultados de Programas.

-- Auditoría de Legalidad.

3.- Por su contexto:

-- Integral.

-- Parcial.

4.- Por su aplicación:

-- Auditoría a Unidades.

-- Auditoría a Programas.

-- Auditoría a Actividades.

Auditoría Interna, es la auditoría que realiza el personal adscrito a la propia dependencia o entidad. Su importancia radica en que se constituye en el instrumento del control interno que revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la dirección y operación, información coadyuvante sobre el resultado de su gestión, y propiciando en su caso, la adopción de las medidas que tiendan a mejorar la eficiencia en la administración de los recursos, así como la eficacia en el logro de las metas y objetivos asignados.

La Auditoría interna, debe tener libre acceso a cualquier operación o actividad que amerite un examen;

es necesario que dependa directamente de la máxima autoridad de la dependencia o entidad, con objeto de que cuenten con la suficiente independencia de acción y el apoyo necesario.

Para el desarrollo de las actividades de auditoría interna, es necesario que exista una estrecha coordinación y efectiva comunicación con las diferentes unidades de la dependencia o entidad, para propiciar que las acciones de revisión se desarrollen bajo un esquema de participación conjunta.

Auditoría externa, es la practicada por profesionales independientes a la dependencia o entidad, con objeto de emitir un juicio sobre la situación que guarda el área auditada.

El enfoque que tradicionalmente ha tenido este tipo de revisiones, ha sido orientado a la emisión de un dictámen sobre razonabilidad de los estados financieros de las entidades del sector paraestatal. En virtud de los nuevos requerimientos que se tienen en materia de control y evaluación, es necesario reorientar el desarrollo de esta actividad, a fin de estimular a las dependencias coordinadoras de sector y a las entidades, para que utilicen a profesionales en la realización de otro tipo de auditorías tendientes a

examinar la eficiencia y eficacia de las operaciones de las dependencias y entidades.

Auditoría Financiera, es aquella que comprende el examen de las transacciones, operaciones y registros financieros, con objeto de determinar si la información financiera que se produce es confiable, oportuna y útil.

Auditoría Operacional, este tipo de auditoría, comprende el examen de la eficiencia obtenida en la asignación y utilización de los recursos financieros humanos y materiales, mediante el análisis de la estructura organizacional, los sistemas operativos y los sistemas de información.

Auditoría de resultado de programas, es la que analiza la eficacia y congruencia alcanzada en el logro de los objetivos y las metas establecidas, en relación con el avance del ejercicio presupuestal.

El análisis de la eficacia, se obtendrá revisando que efectivamente se alcanzaron las metas establecidas, en el tiempo, lugar, cantidad y calidad requerida.

La congruencia se determinará al examinar

la relación que existe entre el logro de las metas y objetivos de los programas y el avance del ejercicio presupuestal.

Auditoría de Legalidad, tiene como finalidad revisar si la dependencia o entidad, en el desarrollo de sus actividades ha observado el cumplimiento de disposiciones legales que le sean aplicables.

Auditoría Integral, cuando en una sola revisión concurren los cuatro tipos de auditoría (financiera, operacional, de resultado de programas y de legalidad), se les denominará auditoría integrada.

Auditoría Parcial, será aquella en la que no se practiquen todos los tipos de auditoría.

Auditoría a Unidades, se entenderá por unidad, aquella área que tiene asignado un programa o conjunto de programas encaminados al logro de determinados objetivos o metas de la dependencia o entidad.

Las Unidades, atendiendo al tipo de actividades que realizan, se clasifican en:

-- *Unidades Sustantivas.*- Aquellas que realizan funciones tendientes a lograr en forma específica los objetivos para los cuales fué creada la dependencia o entidad.

-- *Unidades de Apoyo Administrativo.*- Aquellas que realizan funciones de tipo administrativo en apoyo del logro de los objetivos de las unidades sustantivas.

-- *Auditoría a Programas.*- Comprende el conjunto de funciones y actividades que integran un programa específico, asignado a una o varias unidades.

En este caso se revisará aquel programa, subprograma, proyecto, etc., que esté establecido en la estructura programática del presupuesto, excluyéndose los otros que pudieran estar bajo la responsabilidad de la misma unidad.

-- *Auditoría de Actividades.*- El alcance que comprende este nivel de auditoría, esta circunscrito a la revisión de - -

aquellos aspectos que se identifiquen con el objetivo específico a examinar y que sean diferentes a unidades o programas.

3.- Concepto y alcance de la Auditoría Gubernamental:

La capacidad y alcance de la auditoría financiera, ha sido rebasadas por la magnitud, complejidad y diversidad de los programas y actividades de la administración pública federal, por lo que se hizo necesario realizar un examen de los instrumentos, mecanismos, medios y recursos técnicos disponibles para fortalecer el concepto y aplicación de esta disciplina al sector público.

La Auditoría Gubernamental permite, a través de la revisión y análisis de las operaciones de las Dependencias y Entidades, coadyuvar con los responsables de la ejecución de los programas, proporcionándoles información sobre la eficiencia, eficacia y congruencia con la que se ha utilizado los recursos en el logro de los objetivos y metas establecidas, permitiéndoles de esta manera, que con oportunidad se promuevan las medidas de mejora o ajuste que sean necesarias.

C.- *Objetivos de la Auditoría Gubernamental:*

- 1.- *Analizar si el control interno, contribuye a la obtención de información financiera confiable, oportuna y útil para la adecuada toma de decisiones.*
- 2.- *Analizar si la dependencia o entidad con los recursos asignados, ha cumplido en tiempo, lugar y calidad, con los objetivos y metas establecidas en su programa.*
- 3.- *Revisar la eficiencia obtenida por la dependencia o entidad en la asignación y utilización de sus recursos.*
- 4.- *Revisar si se cumple con las disposiciones legales, normas y políticas aplicables a la dependencia o entidad.*
- 5.- *Formular las observaciones y recomendaciones tendientes a mejorar la operación de la dependencia o entidad, así como para corregir las desviaciones y deficiencias encontradas.*

6.- Realizar el seguimiento de las recomendaciones que hayan sido aprobadas, con objeto de cerciorarse de que efectivamente se implantaron.

D.- Normas básicas de Auditoría Gubernamental:

Las normas básicas de auditoría gubernamental, establecen las cualidades que deben reunir los auditores gubernamentales, así como los requisitos que deben observar - en el desarrollo de sus actividades y en la presentación de sus informes.

Para la elaboración de estas normas, fueron considerados los preceptos contenidos en las " normas de auditoría generalmente aceptadas ", emitidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, y en " normas de auditoría gubernamental ", suscritas por diversos organismos internacionales, se ha pretendido aprovechar al máximo las experiencias en esta materia, adicionándose y adaptándose a los aspectos y necesidades que se han presentado en la administración pública mexicana.

La observancia de estas normas, es obligatoria para todos los auditores gubernamentales, entendiéndose

por auditor gubernamental, todo aquel profesional que examine operaciones del sector público, persiguiendo cualesquiera de los objetivos definidos en la auditoría gubernamental.

Es importante señalar, que adicionalmente a estas normas, las dependencias y entidades pueden elaborar reglas particulares de aplicación práctica, que permitan dar atención a los problemas específicos de cada una de ellas. Este tipo de reglas, deben ser desarrolladas en forma conjunta, por las dependencias coordinadoras de sector y por las entidades.

Las dependencias y entidades, deben vigilar que el personal que realiza la auditoría gubernamental interna, cumpla con las normas básicas y las reglas particulares que en esta materia son emitidas.

2.2. ENTIDADES QUE PARTICIPAN EN SU ELABORACION:

Hemos establecido con anterioridad, que el control que realiza el Ejecutivo Federal, por medio de las Unidades de Auditoría Interna y Organismos Centrales (Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación) constituyen el auxiliar de mayor significancia a las activi--

dades sustantivas del Poder Legislativo en materia de Cuenta Pública.

A continuación, entraremos al análisis de las Entidades que participan en la elaboración de aquellas, de conformidad con los ordenamientos legales aplicables.

Con respecto a la contabilidad de las Entidades, que -- realizan gasto público federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, establece:

Cada Entidad, llevará su propia contabilidad, -- la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, -- ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicio correspondientes -- a los programas y partidas de su propio presupuesto. (5)

Sabemos entonces, que todas las Entidades llevarán su -- propia contabilidad, pero, ¿ Qué debe entenderse por Entidad -- según la aludida Ley ?.

- 5.- Artículo 39, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, 1984, -- P. 22.*

La respuesta nos la proporciona la misma Ley, la cual - en su artículo segundo, especifica lo siguiente:

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

- I.- El Poder Legislativo.
- II.- El Poder Judicial.
- III.- La Presidencia de la República.
- IV.- Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
- V.- El Departamento del Distrito Federal.
- VI.- Los Organismos Descentralizados.
- VII.- Las Empresas de participación Estatal Mayoritaria.
- VIII.- Los Fideicomisos, en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o algunas de las Entidades mencionadas en las fracciones V VII.

A los Poderes, Instituciones, Dependencias, Organismos, Empresas y Fideicomisos antes citados, se les denominará genéricamente en esta Ley como " Entidades ", salvo mención expresa.

El último párrafo del artículo que hemos mencionado, es de gran trascendencia en materia administrativa, porque evita

confusiones con las formas de organización administrativa según la doctrina.

Nos referimos específicamente, a la clasificación que - en este sentido hace la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual nos dice:

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del Orden Administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes DEPENDENCIAS de la Administración Pública Centralizada:

- I.- Secretarías de Estado, y
- II.- Departamentos Administrativos. (6)

La misma Ley, en su Artículo Tercero, establece:

El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes ENTIDADES de la administración Pública Paraestatal:

- I.- Organismos Descentralizados.
- II.- Empresas de participación Estatal, --
Instituciones Nacionales de Crédito, _

5.- Artículo 2/o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, 1984, P. 8.

organizaciones auxiliares de crédito_
e Instituciones Nacionales de Seguros
y Finanzas, y

III.- Fideicomisos.

Reiteramos entonces, que con el último párrafo del Artículo segundo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se evita cualquier confusión que pudiera surgir en cuanto a la denominación de " ENTIDADES " con que se conoce en la misma a Los Poderes, Instituciones, Dependencias, Organismos, Empresas y Fideicomisos.

Ahora bien, el Decreto de Presupuesto de Egresos, con vigencia a partir del primero de Enero de cada año, en concordancia con el Artículo Segundo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, establece específicamente, cuales son las entidades que habrán de realizar gasto público.

Consecuentemente, si se ha establecido que por disposición de esta Ley, todas las Entidades que realizan gasto público, están obligadas a llevar su contabilidad para integrar la cuenta pública anual, se habrá determinado con precisión - cuales son las entidades obligadas en los términos de la precitada Ley.

Por último, para dejar más claro este concepto, nos per

mitimos exponer de manera ejemplificativa, la forma en que --
fué distribuido el Presupuesto de Egresos de 1984, según el -
decreto respectivo, SIENDO ESTAS LAS ENTIDADES QUE PARTICIPAN
EN LA ELABORACION DE LA CUENTA PUBLICA FEDERAL, POR REALIZAR_
GASTO PUBLICO.

A.- *Presidencia de la República, Dependencias del Eje-
cutivo Federal y ramos de aportaciones a seguridad
social y erogaciones adicionales:*

- 1.- *Presidencia de la República.*
- 2.- *Secretaría de Gobernación.*
- 3.- *Secretaría de Relaciones Exteriores.*
- 4.- *Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*
- 5.- *Secretaría de la Defensa Nacional.*
- 6.- *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.*
- 7.- *Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*
- 8.- *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.*
- 9.- *Secretaría de Educación Pública.*
- 10.- *Secretaría de Salubridad y Asistencia.*
- 11.- *Secretaría de Marina.*
- 12.- *Secretaría del Trabajo y Previsión Social.*
- 13.- *Secretaría de la Reforma Agraria.*
- 14.- *Secretaría de Pesca.*

- 15.- *Procuraduría General de la República.*
- 16.- *Secretaría de Energía, Minas e Industria Parastatal.*
- 17.- *Aportaciones a Seguridad Social.*
- 18.- *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.*
- 19.- *Secretaría de Turismo.*
- 20.- *Erogaciones adicionales.*
- 21.- *Secretaría de Programación y Presupuesto.*
- 22.- *Secretaría de la Contraloría General de la Federación.*

B.- Desarrollo Regional y Participaciones a Estados y Municipios:

- 1.- *Desarrollo regional.*
- 2.- *Participaciones a Estados y Municipios.*

C.- Poder Legislativo.

D.- Poder Judicial.

E.- Reserva para recuperación de la actividad económica.

F.- Organismos descentralizados y empresas de partici-

pación estatal mayoritaria.

- 1.- *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.*
- 2.- *Instituto Mexicano del Seguro Social.*
- 3.- *Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.*
- 4.- *Lotería Nacional para la Asistencia Pública.*
- 5.- *Forestal Vicente Guerrero.*
- 6.- *Instituto Mexicano del Café.*
- 7.- *Productos Forestales Mexicanos.*
- 8.- *Aeronaves de México, S.A.*
- 9.- *Aeropuertos y Servicios Auxiliares.*
- 10.- *Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.*
- 11.- *Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V.*
- 12.- *Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V.*
- 13.- *Ferrocarril Sonora-Baja California, S.A. de C.V.*
- 14.- *Ferrocarriles Nacionales de México.*
- 15.- *Compañía Nacional de Subsistencias Populares.*
- 16.- *Instituto Mexicano de Comercio Exterior.*
- 17.- *Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.*

e Industrias Pesqueras del Noroeste.

- 18.- *Altos Hornos de México, S.A.*
- 19.- *Comisión Federal de Electricidad.*
- 20.- *Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.*
- 21.- *Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.*
- 22.- *Diesel Nacional, S.A.*
- 23.- *Fertilizantes Mexicanos, S.A.*
- 24.- *Fundidora Monterrey, S.A.*
- 25.- *Siderúrgica Lázaro Cárdenas - Las Truchas, S.A.*
- 26.- *Siderúrgica Nacional, S.A.*
- 27.- *Petróleos Mexicanos.*

G.- Deuda Pública:

Las erogaciones adicionales que se mencionan en el Decreto de Presupuesto de Egresos de 1984, se destinaron a programas prioritarios o estratégicos del Gobierno Federal, previa autorización del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Asimismo, este Decreto especifica que la administración, control y ejercicio de los ramos de EROGACIONES ADICIONALES, APORTACIONES A SEGURIDAD SOCIAL, DESARROLLO REGIONAL, así

como de la RESERVA PARA RECUPERACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA, se encomienda a la Secretaría de Programación y Presupuesto y la administración, control y ejercicio de los ramos de DEUDA PUBLICA y de PARTICIPACIONES A ESTADOS Y MUNICIPIOS, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.3. CONSOLIDACION DE LA CUENTA PUBLICA:

2.3.1. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO:

Dentro de las facultades que se le confieren a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra la siguiente:

Emitir o autorizar, en consulta con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el presupuesto de egresos de la federación, así como FORMULAR LA CUENTA ANUAL DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL.

(7)

- 7.- Artículo 32 Fracción XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, 1984, P. 24.

Asimismo, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, encarga a la Secretaría de Programación y Presupuesto la formulación de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal:

Las entidades suministrarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto con la periodicidad que ésta lo determine, la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que requiera.

A su vez, la Secretaría de Programación y Presupuesto, proporcionará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información relacionada con estas mismas materias en la forma y con la periodicidad que al efecto convenga.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, girará las instrucciones sobre la forma y términos en que las entidades deban llevar sus registros auxiliares y contabilidad, y en su caso, rendirles sus informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación. Asimismo, examinará periódicamente, el funcionamiento del sistema y los procedimientos de contabilidad de cada entidad y podrá autorizar su modificación o simplificación.

Los estados financieros y demás información financiera presupuestal y contable que emane de las contabilidades de las entidades comprendidas en el presupuesto de egresos de la Federación, serán consolidados por la Secretaría de Programa

ción y Presupuesto, la que será responsable de FORMULAR LA CUENTA ANUAL DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL, y someterla a la consideración del Presidente de la República para su presentación a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en los términos del Artículo 74 Constitucional, dentro de los 10 primeros días de Junio del año siguiente al que corresponda... (8)

Las entidades responsables de elaborar o participar en la elaboración de la cuenta pública, deberán informar de la misma a la Secretaría de Programación y Presupuesto, de conformidad con el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en la siguiente forma y términos:

Las entidades señaladas en las fracciones I al V del Artículo 2/o. de la Ley, deberán proporcionar a la Secretaría, para la formulación de la Cuenta Pública, la siguiente información:

I.- ANUALMENTE, A MAS TARDAR EL 15 DE MARZO:

- A.- Balance general o estado de situación financiera.*
- B.- Estado de resultados.*
- C.- Estados de rectificaciones a resultados de ejercicios anteriores.*

8.- Artículos 41, 42 y 43 de la Ley de Presupuesto, -- Contabilidad y Gasto Público, contenida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, 1934, PP. 222-223.

- D.- Estado de ejercicio del presupuesto.
- E.- Estados de rectificaciones al presupuesto de años anteriores.
- F.- Estado de costos de programas.
- G.- Estado de la cuenta y fondo presupuestario disponible en Tesorería, y
- H.- Estado del pasivo circulante del Gobierno Federal.

Adicionalmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá proporcionar:

- 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.
 - Ñ.- Análisis de los financiamientos internos y externos.
 - O.- Análisis de los financiamientos renovados, deudas asumidas y ajuste a la deuda, y
 - P.- Análisis de los financiamientos transferidos a Organismos Descentralizados y otras entidades.
- II.- Información para integrar el apartado de resultados generales.
- III.- Otra información complementaria que solici-

te la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Las entidades a que se refieren las fracciones de la VI a la VIII del Artículo 2/o. de la Ley, deberán proporcionar a la Secretaría para la formulación de la Cuenta Pública, la siguiente información:

- I.- ANUALMENTE, A MAS TARDAR EL 31 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.- Estados de resultados comparativos.
 - 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.
- II.- Información para integrar el apartado de resultados generales.
- III.- Información para integrar los estados programáticos, y
- IV.- Otra información complementaria que solicite la Secretaría.

La información a que se refiere este Artículo, - deberá contar con la aprobación de la respectiva entidad coordinadora de sector, por cuyo conducto se hará llegar a la Secretaría, sin perjuicio de que en caso de incumplimiento la solicite directamente a las entidades coordinadas. (9)

El Artículo 123 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, al referirse a las - - Fracciones I al V del Artículo 2/o. de la citada Ley, esta haciendo alusión a los PODERES Y DEPENDENCIAS de la Administración Pública Centralizada.

El Artículo 124 del citado reglamento, al referirse a las Fracciones VI a VIII, se esta refiriendo a las ENTIDADES de la Administración Pública Paraestatal.

2.3.2. DIRECCION GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL:

Finalmente, la Unidad Administrativa dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que materializa esta función de consolidación, es la Dirección General de - Contabilidad Gubernamental, la cual de conformidad con el Reglamento Interior de la misma, tiene como atribuciones:

- 9.- Artículos 123 y 124 del Reglamento de la Ley de -- Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, contenida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, 1984, PP. 269-170.*

- I.- Recabar la información financiera, presupuestal y contable que emane de las contabilidades de las entidades comprendidas en el presupuesto de egresos de la Federación, a fin de efectuar la consolidación de los estados financieros, así como integrar la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y recibir, para ser sometida al Presidente de la República, la del Departamento del Distrito Federal.
- II.- Establecer previa opinión de las unidades administrativas competentes de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, normas de carácter general y técnicas criterios y metodología en materia de contabilidad, registros auxiliares y desconcentración de la contabilidad.
- III.- Emitir, y en su caso, autorizar en consulta con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los catálogos de cuentas que utilicen las entidades que realicen gasto público federal.
- IV.- Definir conjuntamente con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, la forma y términos en que las entidades deben rendir sus informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación.
- V.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones en materia de contabilidad.

- VI.- Autorizar copias certificadas de la documentación correspondiente a las Cuentas Públicas.
- VII.- Atender los requerimientos que sobre la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal formule el Poder Legislativo, y
- VIII.- Definir la forma y términos en que deberán rendir información sobre las transferencias y subsidios las entidades otorgantes de los mismos, recabar estos informes, efectuar su consolidación y emitir los reportes que se deriven, así como llevar el Registro Único de Transferencia y Subsidios. (10)

Es así como quedan claramente establecidos los fundamentos de la formulación de la Cuenta Pública, los lineamientos que deben observarse, quienes son las entidades responsables de esta actividad y finalmente, la entidad que debe consolidarla y someterla a la consideración del Ejecutivo Federal para su presentación a la Cámara de Diputados.

- 10.- Artículo 22 del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Diario Oficial de la Federación, 25 de Enero de 1983.

CAPITULO TERCERO.

EXAMEN Y REVISION DE LA CUENTA PUBLICA.

Las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, se fundamentan y rigen como todo órgano del Estado, por la Constitución General de la República, y demás leyes que estén de acuerdo con la misma.

En el presente capítulo, trátase pues de exponer en forma jerárquica descendente, la fundamentación legal de las funciones de este órgano.

3.1. FACULTADES DEL CONGRESO:

De conformidad con nuestro Código Político, el Congreso, tiene facultad:

Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda ... (11)

Es un acierto que esta facultad, de interés vital para -

- 11.- *Cfr. Artículo 73 Fracción XXIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Trillas, México, 1984, P. 65.*

el país esté concedida al Congreso General, porque, de esta forma se complementa, en cuanto a la Cuenta Pública la función de fiscalización del Poder Legislativo al expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda por una parte, y por la otra, al aplicarla la Cámara de Diputados, por conducto del órgano Técnico respectivo.

La actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda, independientemente de ser vigilada por una comisión de la Cámara de Diputados, debe sujetarse a los lineamientos que se le fijan en su Ley Orgánica, la cual es expedida como ya hemos dicho -- por el Congreso General.

Con estas reflexiones, queremos enfatizar que, aunque la revisión de la cuenta pública es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, los lineamientos para este fin los establece el Congreso General en la Ley Respectiva, lo que, sin menosprecio de la capacidad de ejercicio de las atribuciones que la Constitución General de la República, concede a las Cámaras -- por separado, constituye una garantía para el ejercicio adecuado de esta trascendental facultad fiscalizadora.

Además de la aludida facultad, en el ejercicio de las diversas que se consignan al Congreso General en el Artículo 73 Constitucional, en los últimos años, ha discutido y aprobado --

Leyes de trascendencia para el control, tanto de la administración centralizada como de la paraestatal. Entre algunas de -- éstas, podemos citar: La Ley General de la Deuda Pública; -- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; Ley sobre - Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal; Ley para el Control por parte del Ejecutivo_ General de los Organismos Descentralizados y Empresas de Par-- ticipación Estatal.

Por otro lado, el Artículo 93 de la Constitución, originariamente consagraba la facultad del Congreso para citar a -- los Secretarios de Estado a " informar cuando se discuta una - Ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría ". En -- 1974, dicho escueto e inoperante precepto, fué adicionado con_ un segundo párrafo actualmente vigente, que amplió las facultades de las Cámaras, a efecto de que pudieran citar a los directores y administradores de los Organismos Descentralizados y - de las Empresas de participación estatal mayoritaria ", para - que informen cuando se discuta una Ley, o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades ".

De lo anterior se desprende, que dos son los supuestos - para que proceda la citación: El primero, se refiere al requerimiento de información vinculada con la discusión de una Ley, y el segundo, mucho más amplio, referido a toda información re

levante en relación, con cualquier materia vinculada con las facultades de las Cámaras.

El texto íntegro del Artículo Constitucional de referencia, actualmente en vigencia es el siguiente:

Los Secretarios del Despacho, y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras, podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales, o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y la mitad, si se trata de los senadores, tiene la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones, se harán del conocimiento

del Ejecutivo Federal. (12)

Si analizamos con más detenimiento esta facultad, observamos lo siguiente:

A.- La obligación correlativa de los secretarios del despacho y los Jefes de los departamentos administrativos de dar cuenta al Congreso, del estado que guardan sus ramos al abrirse el período ordinario de sesiones.

B.- La facultad de ambas cámaras, para citar a los directores y administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para los fines que con anterioridad hemos mencionado

C.- La anterior es una facultad, que pueden ejercer las cámaras conjunta o separadamente.

D.- La adecuación en cuanto al número de miembros de una u otra cámara, para integrar comisiones e inves

12.- Artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Trillas, México, 1984, P. 79.

tigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, acorde ésto con la teoría de que es la Cámara de Diputados, la que representa fielmente los intereses del pueblo.

Cabe hacer mención también a este respecto, que de emplearse adecuadamente esta facultad, existe la posibilidad de que el Congreso, en ejercicio de su condición de poder soberano, intervenga en forma más activa en la vida económica del país, lo cual, dadas las condiciones que se observan en la economía mundial, constituye una imperiosa necesidad, ya que a través de los años, ha sido al Ejecutivo Federal a quien se ha responsabilizado de un gran número de atribuciones de este tipo, situación que no es congruente con el espíritu de nuestra Constitución original de 1917, en la que se señalaba que la división de poderes no era absoluta, que éstos no podían ejercer sus funciones en forma aislada y sin ninguna relación entre sí, ya que aún siendo independientes en su forma de organización y actuación, son partes de un todo, por lo que se complementan para lograr el correcto funcionamiento del estado, es entonces, con una adecuada coordinación de esfuerzos entre los poderes, como puede lograrse el equilibrio, que previó la Constitución original de 1917.

Abundando en la facultad de las Cámaras de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, insistimos que en que utilizada adecuadamente, redundaría en un control estricto de las mencionadas entidades, contribuyendo de esta forma, el Poder Legislativo al saneamiento de -- aquellas, lo cual coadyuvaría a una administración eficaz.

3.2. FACULTADES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS:

El Artículo 74 Constitucional, en sus Fracciones II, III y IV, señala como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en materia Hacendaria, vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor, nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina y aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquel, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

3.2.1. ATRIBUCIONES DE LAS COMISIONES DE VIGILANCIA Y DE PRESUPUESTO Y CUENTA DE LA CAMARA DE -- DIPUTADOS:

De conformidad con el Artículo 50 y siguientes de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos

Mexicanos, la Cámara de Diputados se organiza para el cumplimiento de sus atribuciones a base del siguiente número y tipo de comisiones:

- A.- De dictámen legislativo.
- B.- De vigilancia.
- C.- De investigación.
- D.- Jurisdiccional. (13)

La referida Ley, denomina comisiones ordinarias a las de dictámen legislativo y de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, las cuales se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una Legislatura.

Las comisiones de investigación y las jurisdiccionales, se constituyen con carácter transitorio; funcionan en los términos constitucionales y legales, y cuando así lo acuerde la Cámara, conocerán específicamente de los hechos -- que hayan motivado su integración.

Más adelante, la misma Ley establece también co

- 13.- Cfr. Artículo 50 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 25 de Mayo de 1979.

no comisiones ordinarias las siguientes:

- A.- Comisión de Gobernación y puntos constitucionales.
- B.- Comisión de Marina.
- C.- Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial.
- D.- Comisión de Agricultura y Recursos Hídricos.
- E.- Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- F.- Comisión de Salubridad y Asistencia.
- G.- Comisión de Pesca.
- H.- Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.
- I.- Comisión de Hacienda y Crédito Público.
- J.- Comisión de Comercio.
- K.- Comisión de Comunicaciones y Transportes.
- L.- Comisión de Educación Pública.
- M.- Comisión de Trabajo y Previsión Social.
- N.- Comisión de Turismo.
- Ñ.- Comisión de Relaciones Exteriores.
- O.- Comisión de Defensa Nacional.
- P.- Comisión de Justicia.

- Q.- *Comisión del Distrito Federal.*
- R.- *Comisión de Energéticos.*
- S.- *Comisión de Seguridad Social.*
- T.- *Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácti-
cas Parlamentarias. (14)*

*La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuen-
ta Pública, actuará de acuerdo con lo dispuesto por las Leyes
de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Orgánica de La
Contaduría Mayor de Hacienda en lo conducente.*

*La Comisión Ordinaria de Vigilancia de la Conta-
duría Mayor de Hacienda, ejercerá sus funciones conforme a la
Ley Orgánica de la propia Contaduría en lo que corresponda.*

*Independientemente de lo hasta aquí manifestado,
el Congreso General conforme al desarrollo económico, políti-
co y social del país, y concordantemente con la Organización
de la Administración Pública Federal, dicta disposiciones o
acuerdos de observancia interna que contribuyen a un eficaz
despacho de los asuntos que corresponden al Poder que repre-
sentan.*

14.- *Cfr. Artículo 53 de la Ley Orgánica del Congre-
so...*

Como ratificación de lo dicho, en la actualidad en la Organización de la Cámara de Diputados, se contemplan - algunas nuevas comisiones y comités, siendo éstos:

- Comisión de distribución y manejo de Bienes de consumo y servicios: Vialidad Federal y Autotransportes.*
- Comisión de Información, Gestoría y Quejas.*
- Comisión de Ecología y Medio Ambiente.*
- Comisión de Ciencia y Tecnología.*
- Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía.*
- Comisión de Reforma Agraria.*
- Comité de Biblioteca.*
- Comité de Asuntos Editoriales.*

Estas disposiciones pueden asimismo, suprimir - aquellas comisiones que se hagan obsoletas e inoperantes para el cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados.

En concordancia con los preceptos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda estatuye, por lo que hace a la Comisión de Vigilancia:

Son atribuciones de la Comisión de Vigilancia:

- I.- Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.*
- II.- Turnar la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión.*
- III.- Ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando lo estime conveniente, para los efectos de esta Ley, la práctica de vistas, inspecciones y auditoría a las Entidades comprendidas en la cuenta pública.*
- IV.- Presentar a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días del mes de Noviembre siguientes a la recepción de la cuenta*

pública, el informe previo que le remita -
la Contaduría Mayor de Hacienda.

V.- Presentar a la Cámara de Diputados dentro
de los 10 primeros días del mes de Septiem
bre de cada año, el informe que le rinda -
la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el -
resultado de la revisión de la cuenta pú-
blica recibida el año anterior.

VI.- Someter a la consideración de la Cámara de
Diputados el presupuesto anual de la Conta
duría Mayor de Hacienda. La Comisión cui-
dará que el monto del presupuesto que se -
propone, sea suficiente para que la Conta
duría Mayor de Hacienda, cumpla con las --
funciones que esta Ley le asigna.

VII.- Estudiar y aprobar, en su caso, el ejerci-
cio del presupuesto mensual y revisar las
cuentas anual y mensual de la Contaduría -
Mayor de Hacienda.

VIII.- Establecer la organización y expedir el Re
glamento Interior de la Contaduría Mayor -

de Hacienda.

- IX.- Proponer a la Cámara de Diputados, en los términos de esta Ley:*
- A.- La terna para el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda.*
 - B.- El nombramiento del personal de confianza, y*
 - C.- La remoción de aquel y de éste.*
- X.- Autorizar el nombramiento y remoción de los trabajadores de base, con sujeción a las disposiciones de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado " B " del Artículo 123 Constitucional, y del Reglamento de Escalafón correspondientes.*
- XI.- Ser el conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda.*
- XII.- Interpretar esta Ley y su Reglamento, para*

efectos administrativos, y aclarar y resolver las consultas sobre aplicación del Reglamento Interior, y

XIII.- Dictar las medidas que estime necesarias para que la Contaduría Mayor de Hacienda cumpla las funciones que le corresponden, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de esta Ley de su Reglamento o de cualquiera -- disposición o acuerdo que dicte la Cámara de Diputados. (15)

En resumen, la cuenta pública es recibida en representación de la Cámara de Diputados por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, merced a que nuestro ordenamiento supremo, establece que la misma deberá presentarse dentro de los 10 primeros días de Junio, y, para esas fechas el Congreso, no se encuentra en período de sesiones ordinarias.

La Comisión Permanente, la turna a la Comisión

15.- Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Diario Oficial de la Federación, 29 de Diciembre de 1978.

de Vigilancia y ésta a su vez, a la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Contaduría Mayor de Hacienda, debe rendir un informe previo a la Comisión de Vigilancia dentro de los 10 primeros días del mes de Noviembre siguiente, a la recepción de la Cuenta Pública, el cual presenta ésta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados.

Finalmente, la Comisión de Vigilancia debe presentar a la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días del mes de Septiembre de cada año, el informe que le rinda la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el resultado definitivo de la revisión de la cuenta de que se trate.

3.2.2. LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA:

A.- Fundamento Legal:

El fundamento legal de este Organó Técnico, así como su Orgánica y atribuciones, los tenemos en los Artículos 73 Fracción XXIV y 74 Fracciones II, III y IV Constitucionales.

B.- *Orgánica:*

La *Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*, se contempla en el Artículo 2/o. de la Ley que la rige:

" Al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda, como Autoridad Ejecutiva, está un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, quien será auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor; los Directores; Subdirectores; Jefes de Departamento; Auditores; Asesores; Jefes de Oficina, de Sección, y Trabajadores de confianza y de base que se requieran en el número y con las categorías que autorice anualmente el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados ". (16)

En la misma Ley se establece, que el Contador Mayor de Hacienda es inamovible durante ocho años, y, así mismo, que a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Vigilancia, la Cámara de Diputados, podrá prorrogar su nombramiento hasta por ocho años más.

La Contaduría Mayor de Hacienda, queremos

subrayarlo, es un Organo Técnico, y por lo mismo, está al margen de los acontecimientos trianuales de la política militante, con objeto de garantizar su responsabilidad, respetabilidad, confiabilidad y la realización de las altas finalidades que le corresponden en nuestro régimen democrático. Por ello, aunque dependa del Poder Legislativo, bajo el control directo de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia, conviene señalar, es independiente en la ejecución de -- sus programas de trabajo.

La designación del Contador Mayor de Hacienda por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, y los requisitos que éste debe cumplir, entre otros, ser un técnico en la materia, poseer una moral irreprochable, garantiza su independencia. Su inamovilidad durante ocho años, por otra parte, lo mantiene al margen como ya hemos dicho, de los cambios trianuales de la Cámara de Diputados, y le permite programar trabajos de mayor envergadura técnica y temporal.

C.- Atribuciones:

Las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, se contienen en el Artículo 3/o. de su Ley Orgánica:

ARTICULO 3/o.- La Contaduría Mayor de - -

Hacienda, revisará la Cuenta Pública del - Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funciones de Contraloría y, con tal motivo, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Verificar si las entidades a que se re-
fiere el Artículo 2/o. de la Ley de --
Presupuesto, Contabilidad y Gasto Pú--
blico Federal, comprendidas en la cuen-
ta pública:

a). Realizaron sus operaciones, en lo
general y en lo particular, con -
apego a las Leyes de Ingreso y a
los presupuestos de egresos de la
Federación y del Departamento del
Distrito Federal y, cumplieron --
con las disposiciones respectivas
de las Leyes General de Deuda Pú-
blica, de Presupuesto, Contabili-
dad y Gasto Público Federal, Orgá-
nica de la Administración Pública
Federal, y demás ordenamientos --
aplicables en la materia.

b). Ejercieron correcta y estrictamen-
te sus presupuestos conforme a --
los programas y subprogramas apro-
bados.

c). Ajustaron y ejecutaron los progra-
mas de inversión en los términos

y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y

- d). Aplicaron los recursos provenientes de financiamiento 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, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de Noviembre siguiente a la presentación de la cuenta pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal. 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 Le-
yes de Ingresos y en las de--
más leyes fiscales, especia--
les y reglamentos aplicables_
en la materia, así como en --
Los Presupuestos de Egresos -
de la Federación y del Depar-
tamento del Distrito Federal.*

4. *El cumplimiento de los objeti-
vos y metas de los principa--
les programas y subprogramas_
aprobados.*
5. *El análisis de los subsidios,
las transferencias, los apo--
yos para operaciones e inver-
sión, las erogaciones adicio-
nales y otras erogaciones o -
conceptos similares, y*
6. *El análisis de las desviacio-
nes presupuestales.*

b). *A la Cámara de Diputados el infor-
me sobre el resultado de revisión
de la cuenta pública del Gobierno
Federal y de la del Departamento_
del Distrito Federal, el cual re-
mitirá por conducto de la Comi- -
sión de Vigilancia en los diez --
primeros días del mes de Septiem-
bre del año siguiente al de su re-
cepción. 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 Departamento del Distrito Federal, a los Municipios, a las Instituciones Privadas, o a los particulares, cualquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación -- al objeto autorizado.

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 cumpli-

miento 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, 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, y de la del Departamento del Distrito Federal.
- IX. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, y
- X. Todas las demás, que le correspondan -

de acuerdo con esta Ley, su Reglamento y disposiciones que dicte la Cámara -- de Diputados. (17)

Con todos los elementos básicos que nos hemos allegado sobre el objeto de nuestro estudio en los capítulos precedentes, creemos propicio el momento para concentrar -- nuestra atención hacia los efectos que puede producir el documento denominado Cuenta Pública al ser revisado por el Poder Legislativo Federal, específicamente la Cámara de Diputados.

CAPITULO CUARTO.

EFFECTOS JURIDICOS.

El supuesto de Derecho es comúnmente definido como un hecho que produce un efecto jurídico.

A este respecto, EDUARDO GARCIA MAYNEZ al clasificar los hechos jurídicos, alude al Jurista Italiano FRANCESCO CARNELUTTI, quién los divide:

- A.- Atendiendo a su naturaleza.*
- B.- De acuerdo con los efectos que producen.*

Por los efectos que producen, los hechos jurídicos los divide en:

- a.- Hechos de eficacia principal.- Los que pueden provocar por sí mismos consecuencias de Derecho y pueden ser constitutivos o extintivos.*
- b.- Hechos de eficacia secundaria.- Cuando no tienen efectos sino van unidos a otros, se les llama también condiciones jurídicas, y éstas a su vez, pue--*

den ser impeditivas o modificativas. (18)

De las ideas anteriores, se deduce que la expresión EFE
TO JURIDICO, comúnmente utilizada por autores franceses e ita-
lianos, es sinónimo de la noción consecuencia de Derecho o con-
secuencia jurídica.

En nuestro estudio, tratamos pues de esclarecer que efec-
tos jurídicos o CONSECUENCIAS DE DERECHO produce el documento
" CUENTA PUBLICA ", que formula la Secretaría de Programación
y Presupuesto y que envía el Ejecutivo Federal a la Cámara de
Diputados, en la inteligencia de aquellos efectos jurídicos o
consecuencias de derecho, sólo podrán tener lugar en la medida
en que existan disposiciones o supuestos jurídicos relaciona-
dos con las conductas observadas por las personas que tienen -
injerencia en la Cuenta Pública.

En el desarrollo del presente trabajo hemos recalcado la
existencia de tales disposiciones jurídicas, contenidas princi-
palmente en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda,
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamen-

18.- Cfr. GARCIA MAYNEZ EDUARDO, Introducción al Estu
dio del Derecho. Porrúa, México, 1979, PP. 180 --
y 181.

to, Ley General de Deuda Pública, Ley de Ingresos de la Federación, Decreto de Presupuesto de Egresos, Ley sobre adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública - Federal y Ley de Obras Públicas y su Reglamento.

4.1. INFORME PREVIO:

La Contaduría Mayor de Hacienda, en cumplimiento de las atribuciones que le confiere su Ley Orgánica, mismas que han sido citadas en el capítulo precedente elabora y rinde a la Comisión de Presupuestos de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, dentro de los diez primeros días del mes de Noviembre de cada año, un informe previo sobre la revisión de la Cuenta Pública del año anterior.

La Ley establece que este informe contendrá ENUNCIATIVAMENTE, comentarios generales sobre:

- A).- Si la Cuenta Pública esta presentada de acuerdo -- con los principios de contabilidad aplicables al Sector Gubernamental.
- B).- Los resultados de la gestión financiera.
- C).- La comprobación de si las Entidades se ajustaron a

los criterios señalados en las leyes de Ingresos y demás leyes fiscales, especiales y reglamentos - - aplicables en la materia, así como en los presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

D).- El cumplimiento de los objetivos y metas de los -- principales programas y subprogramas aprobados.

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

F).- El análisis de las desviaciones presupuestales.

Por lo anterior, el mencionado informe previo sobre la Cuenta Pública, constituye propiamente el análisis preliminar de ésta, de donde surgen elementos para la realización de acciones específicas, tendientes a dar cabal cumplimiento a las atribuciones del Organismo Técnico de la Cámara de Diputados.

4.2. INFORME DE RESULTADOS:

Como consecuencia del análisis que realiza la Cámara de Diputados del informe previo, sobre la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que elabora la Contaduría Mayor de Hacienda, se emite un DECRETO POR EL QUE SE REVISÓ LA CUENTA PÚBLICA del año que corresponda.

Mediante este decreto, se dan instrucciones a la Contaduría Mayor de Hacienda para que proponga a la Secretaría de Programación y Presupuesto en los términos de los Artículos 11 y 13 de su Ley Orgánica, y por conducto de la Comisión de Vigilancia, las normas, procedimientos, métodos y sistemas que con su implantación permitan mejorar el análisis programático, financiero, y de metas, así como para que DICTE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS PROCEDENTES.

Asimismo, se ordena que practique las auditorías y realice las acciones legales que permitan esclarecer las posibles irregularidades habidas en el ejercicio del presupuesto de egresos de la federación, y en su caso, FINQUE LAS RESPONSABILIDADES CORRESPONDIENTES, y proceda a solicitar la imposición de las sanciones administrativas, civiles o penales conforme a derecho.

Este informe contiene, las dependencias o entidades auditadas, objetivos y alcance de las auditorías, resultado de las auditorías, señalamiento de irregularidades, recomendaciones, etc.

En el último capítulo del mismo, se establecen conclusiones de tipo programático, financiero (ingresos-egresos), de obras, de sistemas, de legalidad, acciones emprendidas para corregir deficiencias, rezarcimientos (mediante pliegos de observaciones o gestiones directas de la Contaduría Mayor de Hacienda).

4.2.1. EFECTOS JURIDICOS:

El resultado de la actividad, que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, puede traducirse como ya hemos mencionado, en la detección de irregularidades, y por consecuencia, de responsabilidad a cargo de personas físicas o morales.

A este respecto, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establece:

Para los efectos de esta Ley, incurre

en responsabilidad toda persona física o moral imputable, que intencionalmente o por imprudencia, cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal - a la del Departamento del Distrito Federal. (19)

La misma Ley, ampliando este concepto establece, que las responsabilidades se imputarán:

A.- A los causantes del fisco federal o del Departamento del Distrito Federal, por incumplimiento de las Leyes Fiscales; a los empleados o funcionarios de las Entidades por la inexacta aplicación de aquellas y a los funcionarios o empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las irregularidades que detecte.

B.- A los funcionarios o empleados de las Entidades, por la aplicación indebida de las partidas presupuestales, falta de documentos justificativos o comprobatorios del gasto; a las empresas privadas o a los particulares, que en relación con el gasto del Gobierno Federal o del Departamento del Distrito Federal, hayan incurrido en incumplimiento

19.- Artículo 27 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, Diario Oficial de la Federación - del 29 de Diciembre de 1978.

to de las obligaciones contraídas por actos ejecutados, convenios o contratos celebrados con las entidades, y a los empleados o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la cuenta pública, no formulen observaciones sobre las irregularidades que detecten, y

C.- A los empleados o funcionarios de las Entidades, que dentro del término de 45 días hábiles, a -- que se refiere el Artículo 33 de esta Ley, no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda. (20)

El objeto de las responsabilidades que se finquen, es el de cubrir a la Hacienda Pública Federal o a la del Departamento del Distrito Federal, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero. Estas responsabilidades tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán por las Secretarías de Programación y Presupuesto, sin perjuicio de que la Tesorería de la Federación o la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, los hagan efectivos a través del procedimiento de ejecución.

De lo anterior se desprende que como consecuencia de la revisión de la cuenta pública, pueden resultar responsabilidades por inobservancia de las normas de contabilidad gubernamental, violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Departamento del Distrito Federal y a las Leyes -- que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal, de los tipos siguientes:

I. Políticas.

II. Administrativas.

III. Penales.

I. Políticas.

a. Sujetos de Responsabilidad.

La Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, reglamentaria del Título Cuarto -- Constitucional, establece que son sujetos de juicio político -- por integrar un poder público, por su jerarquía, o bien por la trascendencia de sus funciones:

Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros, Magistrados y Jueces de Distrito de la Su--

prema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas, y Fideicomisos Públicos. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. Estos últimos, por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales. (21)

b. Causas:

En la misma Ley, se establece como

- 21.- Artículo 5/o. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1982, y Fe de Erratas de 10 de Marzo de 1983.

causas de Juicio Político entre otras:

Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las Leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal. (22)

Esta es una innovación incorporada en la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el fin de proteger las finanzas públicas.

c. Procedimiento:

Al comprobarse la existencia de responsabilidades de esta naturaleza, la Contaduría Mayor de Hacienda está facultada para:

1. Formular por escrito la denuncia correspondiente ante la Cámara de Diputados.

2. La denuncia se turna a las Comi-

siones de Gobernación, puntos --
Constitucionales y de Justicia.

3. Si la denuncia es procedente, se turna a la sección instructora - de la Cámara.
4. La Sección Instructora, practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella.
5. Si de las constancias aparece la probable responsabilidad del servidor público, la Cámara de Diputados, erigida en Organo de Acusación lo pondrá a disposición - de la Cámara de Senadores.
6. La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores después - de escuchar a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y su defensor, formulará sus conclusiones.

7. Finalmente, la cámara de Senado--
res, erigida en jurado de senten-
cia, hará la declaratoria que co-
rresponda.

d. Sanciones:

La Ley establece como sanciones para los servidores públicos en el caso de que la resolución que se dicte en el juicio político sea condenatoria, las siguientes:

1. Destitución.
2. Inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta 20 años.

De los ordenamientos anteriores, se desprende que las referidas sanciones son únicamente por las causas que han quedado expresadas, las cuales no constituyen in fracciones de carácter penal.

Por lo que toca a Gobernadores, Dipu-
tados a las Legislaturas locales y Magistrados de los Tribuna--

les de Justicia de los Estados, la Sentencia que se dicte, tendrá efectos declarativos, y la misma se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones, proceda como corresponda.

Todo lo anterior sin perjuicio de la labor permanente que en este sentido desarrolla la Contraloría General de la Federación, por lo que debe existir una estrecha coordinación entre ésta y la Contaduría Mayor de Hacienda

e. Declaratoria de Procedencia:

1. Sujetos de responsabilidad.

Tratándose de servidores públicos de los mencionados en el Artículo 111 Constitucional, para proceder PENALMENTE en su contra, por la ejecución de delitos, es necesario que la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder contra el inculcado y como consecuencia, éste queda separado inmediatamente de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la -

*jurisdicción de los tribunales -
competentes.*

*Los funcionarios de referencia son:
Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Minis--
tros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secreta
rios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el
Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador Gene
ral de la República y el Procurador General de Justicia del --
Distrito Federal. Los Gobernadores de los Estados, Diputados
Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia
de los Estados. En este último caso, la declaratoria de proce
dencia, será para el efecto de que se comunique a las Legisla
turas Locales para que en ejercicio de sus atribuciones, proce
dan como corresponda.*

5. Causas:

*Mediante el procedimiento de de
claración de procedencia, UNICA
MENTE SE DETERMINA LA PRESUNTA -
COMISION DE UN DELITO por los --
servidores públicos para los cua
les la Constitución determina el
requisito de desafuero para pro
ceder, penalmente en su contra con*

arreglo a la Legislación Penal.

El carácter unicameral de este procedimiento, permite que sea expedito y, toda vez que no tiene naturaleza jurisdiccional, no resuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que, sin prejuzgar, remueve un obstáculo, es decir, se trata de un requisito de procedibilidad.

3. Procedimiento:

-- La Contaduría Mayor de Hacienda esta facultada para presentar denuncia ante el Ministerio Público Federal.

-- Cumplido los requisitos procedimentales para el ejercicio de la acción penal en contra de los servidores públicos -- que menciona el Artículo 111 Constitucional, se actuará en lo pertinente, en forma similar al juicio político ante la Cámara de Diputados.

-- La Sección Instructora, prac-

-- *ticará todas las diligencias_ conducentes y dictaminará si_ ha lugar a proceder penalmen- te contra el inculpado.*

-- *La Cámara de Diputados, erigi_ da en JURADO DE PROCEDENCIA - hará saber el dictámen a las_ partes.*

II. Administrativas:

El procedimiento administrativo, es -- autónomo del político y del penal; ofrece al inculpado las ga rantías constitucionales de los Artículos 14 y 16 y sus resul- tados no prevén la privación de la libertad del responsable, - por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el -- Juez Penal.

Para la imposición de las sanciones ad ministrativas, se parte de un catálogo de obligaciones estable cidas por el legislador para todo servidor público.

a. Sujetos de responsabilidad.

En atención a lo preceptuado por la

Ley Federal de Responsabilidades, son sujetos de responsabilidad administrativa.

Los representantes de elección popular, los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales. En forma general, todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. (23)

b. Causas:

El incumplimiento de las obligaciones que la Ley señala para todo servidor público, a fin de salvaguardar la legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de empleos, cargos o comisiones de la federación o del Distrito Federal, dará lugar a la imposición de sanciones administrativas. Las citadas obligaciones son:

1. *Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado, y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.*
2. *Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.*
3. *utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función, exclusivamente para los fines a que están afectos.*
4. *Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inu-*

tilización indebida de aquéllas.

5. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
6. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos, las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.
7. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.
8. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este Artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.
9. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comi-

sión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.

10. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.
11. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.
12. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
13. Excusarse de intervenir en cual-

quier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas, formen o hayan formado parte.

14. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

15. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por

interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al de el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que -- procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades - profesionales, comerciales o industriales, se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

16. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender - obtener beneficios adicionales - a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga - por el desempeño de su función, - sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

17. *Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la Fracción XIII.*
18. *Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la Ley.*
19. *Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta.*
20. *Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que refieren las Fracciones de este Artículo, y en los*

términos de las normas que al --
efecto se expidan.

21. Abstenerse de cualquier acto u -
omisión que implique incumpli- -
miento de cualquier disposición_
jurídica relacionada con el ser-
vicio público.

22. Las demás que le impongan las le
yes y reglamentos. (24)

La mayoría de estas obligaciones --
son de observancia por parte de los servidores públicos, que -
manejan o aplican recursos de la Hacienda Pública Federal y an
te su inaplicabilidad, se produce la responsabilidad.

c. Procedimientos:

Tratándose de faltas administrati--
vas, la Contaduría Mayor de Hacienda en ejercicio de sus atri-
buciones, al revisar la cuenta pública, está facultada para --
coordinarse con la Secretaría de la Contraloría General de la_
Federación, para la imposición de las sanciones que procedan,_
bien sean de la competencia de ésta última o de las dependen--
cias de la Administración Pública Federal.

d. Sanciones:

*De acuerdo con la Ley Federal de --
Responsabilidades de los Servidores Públicos, las sanciones --
por falta administrativa consistirán en: (25)*

- 1. Apercibimiento privado o públi
co.*
- 2. Amonestación privada o pública.*
- 3. Suspensión.*
- 4. Destitución del puesto.*
- 5. Sanción económica.*
- 6. Inhabilitación temporal para -
desempeñar empleos, cargos o -
comisiones en el servicio pú--
blico.*

*Cuando la inhabilitación se imponga
como consecuencia de un acto u omisión, que implique lucro o -
cause daños y perjuicios, será de seis meses y tres años, si -
el monto de aquellos no excede de cien veces el salario mínimo
mensual vigente en el Distrito Federal y de tres a diez años, -
si excede de dicho límite.*

e. *Autoridades competentes para imponer sanciones administrativas:*

1. *Contralorías internas por acuerdo del superior jerárquico.*

-- *Apercibimiento, amonestación y suspensión de empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses.*

-- *Demandarán de acuerdo con los procedimientos consecuentes a la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas, la destitución de empleo, cargo o comisión.*

-- *Sanción económica, cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.*

2. *Secretaría de la Contraloría General de la Federación:*

- Sanciones económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.
- Sanciones administrativas de la competencia de las dependencias y entidades de la administración pública, cuando el superior jerárquico no las imponga.
- Sanciones a Los Contralores Internos de las dependencias cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

En las dependencias de la administración pública centralizada, el superior jerárquico, es el titular de la misma.

En la Administración Pública Paraestatal, el superior jerárquico, es el coordinador sectorial correspondiente.

3. *Secretaría de Hacienda y Crédito Público:*

-- De conformidad con la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el monto de los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública, estimables en dinero, -- constituyen crédito fiscales siendo en consecuencia esta dependencia la facultada para el cobro.

III. PENALES:

a. *Sujetos de responsabilidad:*

Son sujetos de responsabilidad penal, los servidores públicos o cualquier persona física o moral imputable, por la realización de hechos que constituyen delitos en perjuicio de la hacienda pública o federal o del De--

partamento del Distrito Federal.

b. Causas:

Concordantemente, el Código Penal - en su título Décimo " Delitos cometidos por servidores públicos ", establece algunas figuras delictivas en las cuales se pueden encuadrar las conductas de los servidores públicos, como resultado de la revisión de la cuenta pública.

Las mencionadas figuras delictivas son:

-- Ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coacción de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

Lo anterior, con la salvedad del requisito de procedibilidad que señala la Constitución General -

de la República, en los casos de los servidores públicos que señalan en el Artículo 111, con el único fin de preservar políticamente el buen despacho de los intereses públicos fundamentales.

En los demás casos, (personas físicas o morales), las conductas delictivas serán sancionadas según la conducta típica observada e n perjuicio de la hacienda pública federal.

c. Sanciones:

Cualquier persona física o moral imputable, que se coloque en alguno de los supuestos de derecho, consignados en el Código Penal y que con su actitud cause daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal, será sancionada en los términos del citado Ordenamiento.

D. PRESCRIPCION:

Por último, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, establece que las responsabilidades de carácter civil o administrativas que resulten de actos u omisiones, prescribirán al fin de los cinco años posteriores a aquel en que se haya originado la responsabilidad.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos, establece que el Juicio Político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeña su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Las responsabilidades de carácter penal, prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables.

Las consideraciones anteriores que hemos realizado sobre los efectos que produce la Cuenta Pública al ser revisada, se refuerzan con el contenido del Informe de Resultados del año de 1982 al cual hemos tenido acceso, mismo que en sus conclusiones generales, en su apartado " ACCIONES EMPRENDIDAS PARA CORREGIR DEFICIENCIAS " establece:

La actividad de fiscalización superior sería -- trunca si se limitara a apuntar las deficiencias que ha determinado y a sugerir los medios para corregirlas. Como las medidas correctivas deben ser tomadas por los funcionarios responsables de la operación, la actuación del órgano fiscalizador se circunscribiría a determinar si se instrumentaron sus recomendaciones y a evaluar sus resultados.

Limitarse a ello supondría una actitud totalmente pasiva que no concordaría con las finalidades de la fiscalización superior. Es necesario que se lleven a cabo acciones que la misma ley previene para fincar las responsabilidades que resultan de las irregularidades cometidas, llegando hasta la solicitud de imposición de sanciones administrativas, civiles o penales, en los casos que lo ameriten.

Es por ello que los resultados, recomendaciones y conclusiones reseñados en este informe, han dado origen a una serie de acciones emprendidas por la Contaduría Mayor de Hacienda en diferentes aspectos, de las cuales, por su importancia y representatividad, destacan las siguientes:

Infracciones a las Leyes. - Como se ha indicado en repetidas ocasiones a lo largo de este Capítulo, la Contaduría Mayor de Hacienda, dentro del marco de su competencia, ha promovido acciones para el fincamiento de responsabilidades e imposición de sanciones, en todos los casos en que hubo una base legal sólida para emprenderlas. Sin embargo, debe advertirse que en muchos casos la legislación vigente en 1982 no proporciona fundamento para sancionar las infracciones ni para que la Contaduría Mayor pueda actuar en consecuencia.

Esta omisión ya se ha corregido en el presente régimen de gobierno, y es de enfatizarse la existencia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en lo futuro per-

mitirá sancionar las conductas que se aparten - de la normatividad aplicable con el rigor que - merezcan.

Resarcimientos. - Mediante diversas acciones, la Contaduría Mayor de Hacienda ha promovido la recuperación, para los Erarios Federal y del Departamento del Distrito Federal, de diversas -- cantidades que ya se han hecho efectivas o es-- tán en vías de hacerse, por montos sin preceden-- tes. Estas sumas provienen de desvíos presu-- puestales por ingresos no percibidos o pagos -- indebidos que tuvieron su origen en errores, ne-- gligencia o dolo. Los resarcimientos se obtie-- nen principalmente a través del fincamiento de _ pliegos de observaciones o mediante reintegros _ directos por gestiones inducidas por la Contadu _ ría Mayor.

Los resarcimientos logrados como resultado de - la revisión de las Cuentas Públicas Federal y - del Departamento del Distrito Federal de 1982, - más algunos correspondientes a años anteriores, promovidos de diciembre de 1982 al 15 de agosto de 1984, ascendían a \$7,535'000,000.00 (SIETE - MIL QUINIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES DE PE-- SOS 00/100 M.N.), cantidad que se integra como _ sigue:

Recuperaciones de entidades del Sector Público _ 1,639 millones de pesos, de personas físicas y _ empresas privadas 378 millones de pesos; Plie-- gos de Observaciones fincados, en proceso de re _ cuperación 1,372 millones de pesos; Pliegos de _ Observaciones en proceso de elaboración y noti-

ficación 1,027 millones de pesos; Denuncia penal derivada de la revisión a la Delegación Política en Coyoacán 109 millones de pesos; Otros resultados detectados y recuperaciones habidas, de orden diverso 3,010 millones de pesos.

Es pertinente destacar que, salvo las recuperaciones provenientes de entidades del Sector Público por 1,639 millones de pesos, las restantes provienen de personas e instituciones que no pertenecen a dicho sector.

Como se han presentado casos de evasión fiscal, se ha solicitado o se solicitará la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para llevar a efecto las acciones que le corresponden.

Los resultados logrados en los aspectos de recomendaciones formuladas a los titulares de las dependencias y entidades para corregir errores o mejorar situaciones, así como los obtenidos en materia de recuperaciones en favor del Erario Público y de los patrimonios de las entidades paraestatales, son bastante satisfactorios. No obstante, el mayor beneficio que la intervención de la Contaduría Mayor de Hacienda está aportando es la inducción que su presencia y su imagen producen en el sector público y en toda la comunidad, en la medida en que propician mayor orden, eficiencia y honestidad en el sector público en particular y en la población en general.

Es innegable que los esfuerzos por prevenir que se cometan actos ilícitos en el ámbito interno del Poder Ejecutivo han sido empeñosos, sin embargo existirá siempre el riesgo de corrupción, que sólo se puede reducir si la autoridad no cesa en la aplicación de las sanciones a los actos ilícitos; si se abandona éste ejercicio, se propicia situaciones en donde impere el desorden.

En otro orden de ideas, sabemos que no existen disposiciones legales o administrativas perfectas o inmutables y el devenir histórico hace necesaria su adecuación. Las actuales no son la excepción, pero, en forma general y con las salvedades que en nuestras conclusiones haremos notar cumplen en forma satisfactoria su función en relación con la fiscalización superior en nuestro país.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La cuenta pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, formadas por los Estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de Ingresos y del ejercicio de los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal y los estados detallados de la deuda pública federal, CONSTITUYEN EL PRESUPUESTO NECESARIO PARA LA FISCALIZACION SUPERIOR EN MEXICO.

SEGUNDA.- Dadas las críticas condiciones económicas y políticas prevaletientes en nuestro país, es indispensable que el control permanente que ejerce el Ejecutivo Federal sobre las dependencias y entidades sujetas a control presupuestario, por conducto de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se estreche aún más a fin de evaluar en forma oportuna el grado de cumplimiento de los objetivos --

marcados en los subprogramas y programas, y en su caso, tomar las medidas correctivas necesarias, buscando la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

TERCERA.- En virtud de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el año de 1983, procede la reforma de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en vigencia, en su Artículo Tercero, Párrafo VII, a fin de establecer con precisión la coordinación que debe existir entre el mencionado Organó de Control Gubernamental y el Organó Técnico de Fiscalización Superior dependiente del Poder Legislativo Federal.

CUARTA.- La realización de hechos que impliquen responsabilidad política, administrativa o penal, detectadas con motivo de la revisión de la cuenta pública, da lugar a la imposición de sanciones, siendo facultad de la Contaduría Mayor de Hacienda en los términos de su Ley Orgánica, promover su imposición.

QUINTA.- La responsabilidad administrativa, tiene lugar por el incumplimiento de las obligaciones que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala para todo servidor, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de empleos, cargos o comisiones de la --

Federación o del Departamento del Distrito FEDERAL. En la es
pecie, CUENTA PUBLICA, la mayoría aplicables de alguna forma,
 pues en el manejo de recursos públicos, pueden incumplirse --
 las citadas obligaciones intencionalmente o por imprudencia.

SEXTA.- La responsabilidad política, que se men
ciona en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servido--
res Públicos, aplicable en cuanto al manejo de los recursos -
públicos, es una modalidad de la responsabilidad administrati
va, dado el tipo de sanción que de ella resulta, dándosele es
ta denominación únicamente cuando se perjudican los intereses
 públicos fundamentales, no existen actos u omisiones que cons
tituyan delito y siempre que se trate de los servidores públi-
 cos que menciona el artículo 110 Constitucional. El juicio -
 político es competencia del Congreso General, actuando la Cá-
 mara de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores
 como Jurado de Sentencia.

SEPTIMA.- La declaratoria de procedencia (re--
 quisito de procedibilidad), que tiene lugar en los casos de
 comisión de algún delito por alguno de los Servidores Públi-
 cos que menciona el artículo 111 Constitucional, es también -
 una consecuencia del presupuesto Cuenta Pública. Es competen-
 cia de la Cámara de Diputados que se erige en Jurado de Proce-
 dencia.

OCTAVA.- La responsabilidad penal por la realización de hechos que constituyan delito en perjuicio de la -- Hacienda Pública Federal o de la del Departamento del Distrito Federal, deben sancionarse en los términos de la legislación penal común o federal, con la excepción del requisito de procedibilidad tratándose de los Servidores Públicos que menciona el artículo 111 Constitucional.

NOVENA.- Con el fin de dar transparencia a la trascendental función que realiza el Organó Técnico de la Cámara de Diputados, por lo que hace a la fiscalización superiores de la administración pública, y con fundamento en el artículo 6/o. Constitucional, procede adicionar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en su artículo 26, en los términos siguientes:

" Como consecuencia del informe de resultados, -- La Cámara de Diputados en ejercicio de la facultad que le --- otorga la fracción IV del artículo 74 Constitucional, publicará un decreto en el que se resumirán las recomendaciones de -- tipo programático, financiero, de obras, de sistemas, de legalidad, los resarcimientos para el Erario Federal y Departamento del Distrito Federal, así como las acciones emprendidas -- para corregir deficiencias ".

DECIMA.- Es justificable la posición del Poder__

Legislativo en cuanto a que por tradición histórica se conserve la denominación de CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA en el Organo Técnico de la Cámara de Diputados encargado de realizar la función de fiscalización, pero debe considerarse en éstos momentos en los que se cuestiona el mayor o menor grado de co--rrupción pública y privada existente en nuestro país, la conveniencia por razones técnicas y polítticas, de denominar conmás propiedad al Organo de referencia, CONTRALORIA MAYOR DE - HACIENDA, ya que dentro de sus funciones, además de la actividad contable, se desarrollan otras como control de la recaudación de ingresos y del ejercicio de los egresos, se estable--cen juicios y criterios para determinar su origen y aplica---ción, conocer su empleo eficiente y saber si se satisficieron necesidades y se cumplieron programas.

DECIMO PRIMERA.- Ante la imposibilidad de una - auditoría total de la actuación del Poder Ejecutivo Federal, - es pertinente hacer énfasis en que la Ley Orgánica de la Con- tadoría Mayor de Hacienda, contrariamente a la idea generali- zada del común de las gentes, no faculta al Organo que rige - a expedir finiquitos, ya que la Cuenta Pública no se aprueba, se revisa únicamente, por lo que LA DECLARACION DE REVISION - DE UNA CUENTA PUBLICA NO EXIME DE RESPONSABILIDAD A QUIENES - EN ELLA INTERVINIERON, MIENTRAS NO PRESCRIBA ESTA EN LA FORMA Y TIEMPO QUE FIJEN LAS LEYES RESPECTIVAS.

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

L I B R O S :

- 1.- FRAGA GABINO.
Derecho Administrativo.
22a. Ed., México, Ed. Porrúa, 1982.
- 2.- FLOREZ ZAVALA ERNESTO.
Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas.
15a. Ed., México, Ed. Porrúa, 1974.
- 3.- GARCIA MAYNEZ EDUARDO.
Introducción al Estudio del Derecho.
30a. Ed., México, Ed. Porrúa, 1979.
- 4.- PALOMAR DE MIGUEL JUAN.
Diccionario para Juristas.
1a. Ed., México, Mayo Ediciones, 1981.
- 5.- RODRIGUEZ LOBATO RAUL.
Derecho Fiscal.
Colección Textos Jurídicos Universitarios,
México, 1983.
- 6.- SERRA ROJAS ANDRES.
Derecho Administrativo. Tomos I y II.
11a. Ed., México, Ed. Porrúa, 1982.
- 7.- TENA RAMIREZ FELIPE.
Derecho Constitucional Mexicano.
18a. Ed., México, Ed. Porrúa, 1981.

LEGISLACION :

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Ed. Trillas, México, 1983.
- 2.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
32a. Ed., México, Ed. Porrúa, 1982.
- 3.- LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL.
D.O.F., 25 de Mayo de 1979.
- 4.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
13a. Ed., México, Ed. Porrúa, 1984.
- 5.- LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.
D.O.F., 29 de Diciembre de 1978.
- 6.- LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.
13a. Ed., México, Ed. Porrúa, 1984.
- 7.- LEY DE PLANEACION.
13a. Ed., México, Ed. Porrúa, 1984.
- 8.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS.
D.O.F., 31 de Diciembre de 1984.
- 9.- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.
13a. Ed., México, Ed. Porrúa, 1984.
- 10.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.
México, 1979.

- 11.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA
CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.
D.O.F., 19 de Enero de 1983.
- 12.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE
PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.
D.O.F., 23 de Marzo de 1977.
- 13.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO.
32a. Ed., México, Ed. Porrúa, 1982.

D O C U M E N T O S :

- 1.- FAYA VIESCA JACINTO.
Evolución Constitucional y Significado Político
de la Cuenta Pública en México.
Centro de Documentación, Contaduría Mayor de
Hacienda, México, 1979.
- 2.- INFORME PREVIO 1982, SECTOR PUBLICO FEDERAL.
Centro de Documentación, Contaduría Mayor de
Hacienda, México, 1983.
- 3.- INFORME DE RESULTADOS 1982. SECTOR PUBLICO FEDERAL
Y DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
Centro de Documentación, Contaduría Mayor de
Hacienda, México, 1984.
- 4.- INFORME PREVIO 1983. SECTOR PUBLICO FEDERAL.
Centro de Documentación, Contaduría Mayor de
Hacienda, México, 1984.
- 5.- PICO NAVARRO MARIANO.
Antecedentes de la Contabilidad Gubernamental
en México.
Revista de Administración Pública, Centro de
Documentación, Contaduría Mayor de Hacienda,
México, 1979.