



181
22°

Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN"

LA CAMARA DE DIPUTADOS Y SU ORGANO TECNICO

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
RUBEN MARTINEZ LIMA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Santa Cruz Acatlán, Méx.

1991



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

"LA CAMARA DE DIPUTADOS Y SU ORGANISMO TECNICO"

INTRODUCCION

CAPITULO 1

1.	La División de los Poderes	1
1.1	Evolución Histórica	1
1.2	El Principio de la División de los Poderes	9

CAPITULO 2

2.	El Poder Legislativo	15
2.1	Estructura	15
2.1.1	Cámara de Diputados	15
2.1.2	Cámara de Senadores	17
2.1.3	Congreso General	18

2.2	Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados	20
2.2.1	Político Administrativas	21
2.2.2	Político Económicas	21
2.2.3	Político Jurisdiccionales	23

CAPITULO 3

3.	El Organo Técnico. La Contaduría Mayor de Hacienda	25
3.1	Antecedentes	25
3.2	Estructura	34
3.3	Facultades y Atribuciones	52
3.3.1	Revisión de la Cuenta Pública	65
3.3.1.1	Informe Previo	68
3.3.1.2	Informe de Resultados	71

CAPITULO 4

4.	Acciones Legales que emprende la Contaduría Mayor de Hacienda	73
4.1	Recomendaciones	75
4.2	Promoción de Imposición de Sanciones	76
4.3	Oficios de Señalamiento	77
4.4	Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal	78
4.5	Resarcimientos Espontáneos	78
4.6	Pliegos de Observaciones	80
4.7	Promoción de Responsabilidades	82
4.8	Denuncia Penal	84
	Conclusiones	86
	Bibliografía	89
	Legislación	92

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como objeto tratar de dar a conocer la situación actual que guarda la Fiscalización Superior en México, entendiéndose por ésta la acción revisora que tiene el Poder Legislativo, que añade a su función legislativa la de fiscalizar la gestión financiera del Estado.

Esta fiscalización superior es realizada por la Cámara de Diputados, concretamente a través de su órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que es la encargada de revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

De acuerdo con la actual política de gobierno en el sentido de que los fondos públicos sean administrados cada vez con mayor eficacia, honestidad y eficiencia por parte de los funcionarios públicos, se requiere paralelamente, una mayor intervención en la actividad financiera del Estado a fin de verificar su correcto desempeño en el manejo de los recursos financieros; juegan en este aspecto un papel de vital importancia el Poder Ejecutivo que es el encargado de la administración de los recursos públicos y el Poder Legislativo encargado de comprobar la correcta aplicación de esos recursos; lo anterior derivado de un régimen gubernamental basado en la división de poderes, cobrando vida de esta forma, la teoría de Montesquieu en la aplicación de pesos y contrapesos de un poder y otro para que exista un verdadero equilibrio entre los mismos. De ahí, la necesidad de fortalecer la fiscalización superior en nuestro país y hacer del conocimiento de toda la comunidad la existencia de la Institución.

Para la realización de este trabajo llevé a cabo investigaciones bibliográficas, la cual cabe mencionar no es muy extensa en lo referente a las actividades, funciones y acciones que emprende la Contaduría Mayor de Hacienda, a este respecto utilice la experiencia adquirida en el desarrollo de mis funciones en el órgano fiscalizador; así como de la asistencia a diversos cursos, seminarios y ponencias impartidas por la propia Contaduría.

Como resultado de la presente investigación, el trabajo consta de cuatro capítulos, de los cuales, en el primero y en el segundo se hace referencia a la importancia de la división de poderes y a la estructura y funciones del Poder Legislativo; en el tercero y cuarto se citan los antecedentes, estructura y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda; así como las acciones legales que emprende derivadas de irregularidades detectadas en la práctica de auditorías al Gobierno Federal y al Departamento del Distrito Federal.

Considero que el presente trabajo constituye un esfuerzo de los muchos que requiere el desarrollo y fortalecimiento de la Fiscalización Superior en México.

LA DIVISION DE LOS PODERES

1.1. EVOLUCION HISTORICA

Los filósofos absolutistas tenían como propósito el de especializar las actividades como resultado de la diversidad de órganos y la clasificación de funciones, expresado en otras palabras a una mera división del trabajo. Es hasta con John Locke que esta situación pasa a segundo plano dando una importancia superior a la necesidad de limitar al poder, a fin de impedir el abuso del mismo. Así la división de poderes es la principal limitación del poder público desde el punto de vista interno, complementándose desde el punto de vista externo con las garantías individuales. Locke llegó a tal resultado al sostener la tesis de que: "para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado".^{1/}

En el año de 1690 publica su famosa obra "Tratado del Gobierno Civil", en la cual en el capítulo XII del segundo ensayo expone tres funciones estatales: la legislativa encargada de expedir las leyes; la ejecutiva que aplicaba las normas jurídicas constante e ininterrumpidamente a la comunidad

1/ JENA RAMIREZ Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1985, p. 212.

y; la federativa que tenía la facultad de celebrar tratados con otras comunidades políticas, declarar la guerra, así como concertar ligas y alianzas con países o potencias extranjeras lo que en esencia no es sino un aspecto del poder ejecutivo. En el capítulo XIII nos señala una cuarta función más, la prerrogativa, compuesta por la facultad de reglamentar las normas jurídicas e indultar a algún delincuente. Estas cuatro funciones las distribuyó en dos poderes, en el legislativo cuya función era la de legislar y en el ejecutivo, titular de las tres funciones restantes. Se advierte que para este filósofo fundamentalmente son dos los poderes del Estado, el poder legislativo y el poder ejecutivo, situando dentro de este último al judicial.

Años más tarde Montesquieu toma como base para su teoría a John Locke y al Acta de Establecimiento de 1701, la cual estipulaba una libertad para los jueces. En el año de 1748 publica su obra "El Espíritu de las Leyes", consignando la idea de la división de los poderes, sosteniendo que para que no se pueda abusar del poder, es necesario que por disposición misma de las cosas el poder detenga al poder, que lo detenga por y para la libertad de los individuos; evitando que una sola persona tenga el poder porque de lo contrario la libertad fenece. Señala la conveniencia de limitar al poder por el abuso que con frecuencia cometen los gobernantes en el ejercicio o uso del mismo restringiendo, de este modo, en algunas ocasiones la libertad política del pueblo; la experiencia ha enseñado que todo individuo investido de autoridad abusa de ella, dado que no hay poder que no incite al abuso, o a la extralimitación. Derivado de lo anterior, señala: "para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas". En efecto para poder frenar el abuso del poder es necesario que existan otros poderes, que por su propia

naturaleza se frenen y contengan uno a otro.^{2/} Montesquieu en su libro XI reconoce al poder judicial ya no como parte integrante del poder ejecutivo, sino independiente de los otros dos; haciendo notoria la distinción entre la función jurisdiccional y la función ejecutiva, siendo este el elemento nuevo que se añade a la moderna teoría de la división de los poderes. Este filósofo aduce la existencia de tres poderes al manifestar que "en cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho civil. Por el primero, el príncipe o magistrado hace las leyes por un tiempo o para siempre, y corrige o abroga las que hayan sido hechas. Por el segundo hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero castiga los crímenes o juzga las diferencias entre particulares. Se llamará a este último potestad de juzgar; y a la otra simplemente potestad ejecutiva del Estado. Cuando en la misma persona o el mismo cuerpo de magistrados la potestad legislativa se reúne con la potestad ejecutiva, no puede haber libertad, porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales, o de nobles, o del pueblo, ejerciera estos tres poderes, el de hacer leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre particulares".^{3/}

Esta limitación del Poder Público mediante su propia división es la garantía de la seguridad jurídica y de la libertad individual, a través de evitar que en un solo órgano o

^{2/} MONTESQUIEU, Del Espíritu de las Leyes, Ed. Porrúa, México 1980, ed. 4a., p. 103.

^{3/} Ibid.; p. 104.

institución del Estado se concentren las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, dando como resultado un sistema democrático que es de frenos y contrapesos recíprocos.

Ahora analizaremos en forma sencilla la evolución de este principio a la luz del derecho constitucional mexicano. La idea de soberanía quedó íntimamente ligada con el principio de la división de poderes en la Constitución de Apatzingán en su artículo 11, que decía: "tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares". Esta separación surgió como necesidad de investir a cada órgano diferente con una función material.

En la Constitución de 1814 su artículo 44 estipulaba que: "Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano. Se crearán, además dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno (poder ejecutivo), y la otra con el nombre de supremo tribunal de justicia (poder judicial)". El poder dominante en esta época, fue el legislativo, ya que dentro de sus múltiples facultades, se encontraba la de el control constitucional, de acuerdo a lo estipulado en su artículo 107 que resolvía "las dudas de hecho y de derecho, que se ofrezcan en orden y facultades de las supremas corporaciones". Como consecuencia, se concluye que el poder ejecutivo fue "un siervo del Congreso. Su única participación en la función legislativa, ya que no gozaba de la facultad reglamentaria, era un derecho de veto, del cual gozaba también el Supremo Tribunal".4/

4/ DE LA MADRID MURIADO Miguel, División de Poderes y Forma de Gobierno en la Constitución de Apatzingán, Mexico 1964, p. 524.

El acta constitutiva de la federación de 1824, en su artículo 9o. manifestaba "El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o mas de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo". Este artículo es de importancia vital ya que marcó el lineamiento que tomaron todas nuestras constituciones siguientes con relación al principio de la división de poderes, en el sentido de que solo existe un poder, que es el Supremo Poder de la Federación que se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. En el año de 1836 se creó un cuarto poder compuesto por cinco individuos, conocido como el supremo poder conservador, de conformidad con el artículo 4o. de las bases constitucionales del 15 de diciembre de 1835 que establecía: "El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones". En el artículo 12o. del mismo ordenamiento legal se señalaban las facultades de este cuarto poder, que entre otras se encuentran las siguientes: anular los actos de cualquier poder a petición de cualquiera de los otros dos poderes; declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, así como la renovación de su gabinete; suspender las labores de la corte de justicia o las sesiones del legislativo; otorgar o negar sanción a reformas constitucionales; calificar las elecciones de senadores y nombrar a los ministros de la suprema corte.

La Constitución de 1917, para otorgar la competencia a los órganos del Estado se basa en dos principios; el primero conocido como el principio de colaboración el cual consiste en que para la realización de un mismo acto se requiere la

participación de dos poderes; el segundo es la noción de funciones formales y materiales; las funciones formales son aquellas desde el punto de vista del órgano al que pertenecen, y son materiales aquellas facultades que se le otorgan a uno de los poderes que no son peculiares o propias del mismo.

Nuestra actual Constitución consagra el principio de la división de los poderes en su artículo 49, el que establece: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Señala además que: "No podrán reunirse dos o mas de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Union conforme a lo dispuesto en el artículo 29."

El principio de la división de los poderes ha estado protegido a lo largo de la historia del derecho constitucional mexicano a través de impedir que dos poderes se reúnan en una sola persona o corporación y que el poder legislativo sea depositado en una sola persona.

1.2 EL PRINCIPIO DE LA DIVISION DE LOS PODERES

El principio de la división de los poderes menciona que cada función -legislativa, ejecutiva y judicial- se desempeñe en forma separada por órganos estatales distintos e independientes de tal suerte que su ejercicio no se concentre en uno solo de ellos. La conjunta actuación de estos poderes implica el desarrollo del poder público del Estado.

Cabe resaltar que entre dichos órganos no existe dependencia ni independencia, sino una interdependencia. No existe dependencia dado que ningún poder es superior o inferior con respecto a los otros; todos están situados en un mismo nivel. No existe una independencia, ya que de ser así no existiría una vinculación recíproca, se estaría ante la presencia de tres voluntades o soberanías distintas, lo cual sería una aberración pensar, pues romperíamos con los principios de unidad y de indivisibilidad, atributos de la propia soberanía. En realidad este principio postula tres funciones o actividades en que se desarrolla el poder público del Estado que es único e indivisible. Se habla de que son interdependientes porque cada uno de los tres distintos órganos o poderes entre sí se limitan y controlan; este reparto de funciones que corresponden originalmente al Estado, es con la finalidad de impedir que la concentración en uno de ellos lo incline a convertirlo en una autocracia, en un régimen monárquico absolutista o dictatorial. La división de poderes del Estado, esta constituida, por la exigencia de todo régimen democrático: sin embargo, esta división no implica la falta de cooperación entre sí de los poderes. En las diversas teorías referentes a la división de poderes, el error que en su mayoría se denota, es que hacen una separación tajante entre uno y otro poder, dividiendo en una forma tan perfecta las funciones y facultades, que no existe un punto de reunión, ni de equilibrio entre ellos; por lo tanto es conveniente señalar que el objetivo de la división de los poderes no es la repartición de funciones y facultades entre los órganos del Estado, sino limitar el abuso de poder, a través del propio poder.

De lo anterior podemos afirmar que la calificación del poder público del Estado en ejecutivo, legislativo y judicial deriva de los resultados de su ejercicio, o de sus actos de

autoridad. Se hablará entonces de poder ejecutivo, cuando los actos autoritarios se basan la aplicación concreta de las normas, sin resolver conflicto jurídico alguno (resolución administrativa, decretos o acuerdos); de poder legislativo si el objeto en el desempeño de su función es la creación de normas de derecho generales, abstractas e impersonales (leyes en sentido material); y de poder judicial, cuando se dirime o decide una controversia de derecho mediante la aplicación de tales normas que produce un acto jurisdiccional (sentencia).

Este principio implica la capacidad jurídica que tiene para realizar esos actos de autoridad a diversos órganos del Estado, dicho en otras palabras, la distribución de las tres funciones entre ellos, sin que pueda reunirse o concentrarse en un solo órgano su ejercicio. La división de órganos en ejecutivo, legislativo y judicial obedece a sus principales funciones; sin embargo, esta primordialidad funcional no implica que cada órgano no pueda ejercer funciones que no se encuentren comprendidas en su principal esfera competencial.

Ahora bien, dentro del derecho positivo mexicano conforme a nuestra actual Constitución Política el gobierno esta constituido por un poder ejecutivo, legislativo y judicial.

El poder judicial esta conformado por los siguientes organismos:

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Tribunales Colegiados de Circuito en materia de Amparo.
3. Tribunales Unitarios de Circuito en materia de Apelación.
4. Juzgados de Distrito.

A este poder corresponde la función jurisdiccional, que consiste en la aplicación del derecho para resolver o dirimir una controversia jurídica, a través de un proceso el cual culmina con la sentencia, (función judicial).

Además este poder es competente para invalidar los actos de autoridad contrarios a la Constitución, (función de control constitucional). La correcta aplicación de justicia es una condición vital en toda sociedad, importancia que se acentúa en regimenes como el nuestro.^{5/}

El Poder Ejecutivo de conformidad con el artículo 80 de la Constitución actual se deposita en un solo individuo, que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La razón de ser de esta situación es porque la aplicación de la norma general debe de ser expedita y enérgica la cual no admite diferencias de opiniones, sino unidad en la decisión y en la acción; por este motivo el poder cuya función que es la de ejecutar la ley reside en una sola persona, quien debe observar unidad en la marcha de la administración. Este poder tiene como función principal la de manifestarse en innumerables actos de carácter administrativo los cuales poseen ciertos atributos o elementos como son la concreción, la particularidad e indivisibilidad; es el encargado de realizar una función pública administrativa, la cual como ya se dijo anteriormente se encomienda a un solo individuo. A este respecto y por virtud de esa unipersonalidad, se concentran en el Presidente importantes facultades administrativas, las

^{5/} ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1964, ed. 6a.

cuales lo convierten en el personaje más importante y de más significado en el Estado.

El artículo 83 de nuestra Constitución establece que el tiempo necesario para el debido desarrollo en la ejecución del programa de gobierno es de seis años, periodo gubernativo presidencial que empieza a computarse a partir del día primero de diciembre sin que por ningún motivo se pueda ampliar ese término; señala además en la segunda parte de este artículo, el requisito de la no reelección, a manera de obstáculo y poder detener las ambiciones o intereses particulares de los funcionarios.

La función administrativa encargada al poder ejecutivo depositado este en un solo individuo, exige por cuestiones prácticas que el presidente sea auxiliado en la realización de sus actividades por diversos funcionarios públicos sin ser éstos depositarios de la función ejecutiva, tienen a su cargo una entidad gubernativa atendiendo asuntos que atañen a diversos ramos de la administración pública. Estos funcionarios, en nuestro sistema reciben el nombre de Secretarios de Despacho, y las entidades gubernativas Secretarías de Estado. Estos Secretarios responden directa e inmediatamente ante el Presidente de la República. Otro colaborador inmediato del Presidente es el Procurador General de la República, dependiendo de la voluntad presidencial su nombramiento o remoción. La función administrativa debe desenvolverse en todos los casos con estricto apego a las leyes emanadas del Poder Legislativo, fundamentalmente de la Constitución, de lo contrario equivaldría a convertirse en un poder incontrolado, lo cual no sería acorde con la teoría de la División de los Poderes, ni con el régimen democrático.

Al Poder Legislativo lo estudiaremos por separado en el capítulo siguiente por la importancia que para el desarrollo de este trabajo representa.

El haber tratado el principio conocido como la división o separación de poderes afirmamos sustancialmente que, entraña la distribución de funciones entre distintos grupos de organismos estatales, a fin de que opere entre ellos el equilibrio o la aplicación de frenos y contrapesos, característica del régimen democrático adoptado por nuestro país; "esa distribución nunca importa la adscripción separada o exclusiva de una determinada función a un solo grupo de órganos estatales, puesto que éstos, independientemente de su índole e integración formales son susceptibles de ejercitar, dentro de su competencia constitucional y legal, actos que suelen imputarse por sus elementos intrínsecos, a distintas funciones o poderes".^{6/}

6/ BURGGA DRINUELA Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1979, ed. 3a. pp. 653.

EL PODER LEGISLATIVO

2.1. ESTRUCTURA

El depositario del Poder Legislativo, de acuerdo con nuestra constitución, es el Congreso General, el cual a la vez esta compuesto o dividido en dos Cámaras, una de diputados y la otra de senadores. El Congreso General se reúne para llevar a cabo la celebración de sesiones ordinarias el día 10. de noviembre de cada año, en las cuales se estudia, discute y votan las iniciativas de ley que le son presentadas; así como la resolución de todos los asuntos que constitucionalmente le correspondan.

La Cámara de Diputados está compuesta en número por quinientos curules; de los cuales trescientos son elegidos por el principio de mayoría relativa y doscientos por el principio de representación proporcional.

La Cámara de Senadores esta integrada por sesenta y cuatro representantes, dos por cada uno de los estados integrantes de la Federación y dos por el Distrito Federal.

2.1.1. CAMARA DE DIPUTADOS

La Cámara de Diputados esta integrada por representantes de la nación, electos cada tres años, la fórmula electoral esta compuesta por un diputado propietario y un diputado suplente. Los candidatos a las diputaciones son elegidos conforme a dos

principios: el primero de ellos es el de mayoría relativa, y el segundo de representación proporcional.

De acuerdo al principio de votación de mayoría relativa, se eligen trescientos diputados, a través del sistema de distritos electorales uninominales cuya demarcación territorial será la que resulte de dividir el total de la población del país, entre los distritos señalados.

La representación de un estado no podrá ser menor de dos diputados dentro de este principio.

La elección de los doscientos diputados de acuerdo al principio de representación proporcional, se efectúa con base a listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales; la demarcación territorial estará determinada por la ley.

La Cámara de Diputados tiene una Gran Comisión, esta es el resultado de la confirmación de un grupo parlamentario de mayoría de diputados que pertenecen a un mismo partido político, la elección se efectúa de manera que todas las entidades federativas esten representadas, regularmente los coordinadores de la diputación de cada Estado son quienes forman parte de la Gran Comisión; se elige una mesa directiva entre ellos, la cual estará compuesta por un presidente, dos secretarios y dos vocales. Por regla general, el Presidente de la Gran Comisión es el líder del grupo y el diputado de mayor ascendiente en la Cámara; y es el enlace de comunicación entre el Presidente de la República y el partido político mayoritario.

Las comisiones del legislativo cuya función específica en materia de control y evaluación del gasto público, son: La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; la Comisión de Hacienda y la Comisión de Vigilancia, esta última es el enlace entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la propia Cámara. Cada comisión esta integrada por un presidente, un secretario y un número variable de diputados pertenecientes a diferentes partidos políticos.

2.1.2. CAMARA DE SENADORES

El nombramiento de los senadores se lleva a cabo por elección directa, en sus respectivas entidades federativas. La Cámara de Senadores se renovara por mitad cada tres años.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores son las siguientes: analizar la política exterior realizada por el Ejecutivo Federal; aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo; así como constituirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político por delitos, faltas u omisiones de los funcionarios públicos; ratificar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, jefes superiores de hacienda y jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; permitir la salida de tropas nacionales del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio mexicano y la permanencia de escuadras de otro país en aguas del territorio nacional por más de un mes; nombrar gobernador provisional a un Estado, cuando en este hayan desaparecido todos los poderes; aprobar el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Cámara de Senadores también tiene una gran comisión, la cual difiere de la Diputados tanto en el número de sus integrantes, como en su origen. Esta comisión se integra por un senador de cada Estado de la República, a través de un proceso selectivo entre los dos que representan a las 32 entidades federativas, una vez ya seleccionados se nombra a un presidente y a un secretario. El Presidente de esta Cámara al igual que en la de Diputados es el líder de la misma y es el conducto de comunicación entre el Presidente de la República, al igual que con el partido político del cual forman parte los senadores.

2.1.3. CONGRESO GENERAL

El Congreso General es el órgano en el cual se deposita el poder legislativo federal, integrado por representantes electos popularmente y dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, cuyas funciones que realiza primordialmente son las de elaborar la ley y controlar políticamente al órgano ejecutivo, así como las funciones inherentes a su calidad de legislatura local para el Distrito Federal. Este Congreso General como ya se mencionó, está organizado mediante el sistema bicameral. La Cámara de Diputados esta compuesta por diputados de mayoría relativa los cuales son 100 y diputados de representación proporcional que serán 200. Por otra parte el Senado ésta integrado por 64 representantes elegidos popularmente mediante elección directa dos por cada entidad federativa y dos en el Distrito Federal. Los diputados durarán en su encargo tres años y los senadores serán renovados por mitad cada tres años.

Para ser diputado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos; tener 21 años

cumplidos el día de elecciones, ser originario del Estado o vecino donde se haga la elección con residencia efectiva de 6 meses al día de la elección; no estar en servicio activo en el ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se lleve a cabo la elección; no ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia; no ser ministro de algún culto religioso y no haber ocupado el cargo de diputado en el periodo inmediato anterior. Los mismos requisitos son para ocupar el puesto de senador, con excepción de la edad ya que para este caso se requiere una edad mínima al día de efectuarse la elección de 30 años.

El 17 de abril de 1986 por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se restableció el doble periodo de sesiones al año para el Congreso de la Unión, que ya se contemplaba en la Constitución de 1857 y que la Constitución de 1917 redujo a uno solo. De acuerdo al Decreto el primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso empieza el 10. de noviembre al 31 de diciembre y el segundo periodo, del 15 de abril al 15 de julio, esto amplía el tiempo en que el Congreso puede estar reunido ordinariamente y reduce el lapso de ocho meses durante el que permanecía en receso.

La mayoría de las funciones que corresponden al Poder Legislativo Federal son llevadas a cabo por el Congreso de la Unión, actuando las dos cámaras en forma separada y sucesiva, en otras palabras, cada cámara funciona en su propio recinto y la facultad no termina hasta que sucesivamente ambas cámaras han intervenido. De ahí que las principales, aunque no las únicas, facultades del Congreso de la Unión son: Admitir nuevos Estados; formar nuevos Estados dentro de los límites, de los ya existentes; arreglar en forma definitiva los límites de los

Estados; modificar la residencia de los poderes de la Unión; legislar en todo aquello que sea relativo al Distrito Federal; imponer las contribuciones que se requieran para cubrir el presupuesto; establece las bases que permiten al ejecutivo celebrar empréstitos; impide restricciones en el comercio de Estado a Estado; declara la guerra, levanta y sostiene las instituciones, armadas; concede licencias al presidente de la República, expide la ley orgánica de Contaduría Mayor de Hacienda, declara si se procede o no penalmente contra funcionarios de la Administración Pública.

El Congreso de la Unión también puede actuar como asamblea única, esto es que las cámaras funcionan conjunta y simultáneamente. Este supuesto se presenta en "la apertura del periodo ordinario de sesiones; al recibir la protesta del Presidente los Estados Unidos Mexicanos en el acto de tomar posesión de su cargo y para designar Presidente de la República sea con el carácter de interno o sustituto cuando este falte.^{7/}

2.2. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Constitucionalmente las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son aquellas que se entienden como propias, sin que intervenga el Senado en el ejercicio de las mismas. La función legislativa no corresponde en forma absoluta a estas facultades ya que dentro del sistema bicameral que nuestra Constitución ha adoptado, toda ley debe ser expedida mediante la colaboración de la Cámara de Diputados y la de Senadores, o sea por el Congreso de la Unión.

7/ FICARDO PÉDRAZA IGNACIO, Introducción a la Administración Pública en México, Tomo I. Bases y Estructura, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1924.

examen, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo en primer lugar las contribuciones que deben decretarse para cubrirlos. Asimismo, la Cámara de Diputados tiene la facultad de someter a revisión la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal del año anterior, dicha facultad revisora tiene como objetivos el de conocer los resultados de la gestión financiera del Estado, comprobar si las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se apegaron a los criterios señalados en el presupuesto y verificar el alcance de metas contenidas en los programas autorizados. Esta facultad, que es la más importante para nuestro estudio, ya que es donde centramos nuestro objetivo, es realizada por la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados que cumple con esa vital función de fiscalizar a la Hacienda Pública.

Si de la revisión que practique este órgano de fiscalización superior a entidades y dependencias del Ejecutivo Federal, llegaran a aparecer diferencias entre las cantidades gastadas y las partidas del presupuesto o existiera falta de exactitud o justificación en gastos realizados, la Contaduría Mayor fincará las responsabilidades procedentes de acuerdo con la ley aplicable. La Cuenta Pública del año anterior es presentada por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en el mes de junio de cada año dentro de los diez primeros días, la cual es turnada por conducto de la Comisión de Vigilancia a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión. El ejercicio de las facultades aquí mencionadas, pone de manifiesto que el Poder Ejecutivo Federal no es un órgano que pueda disponer libremente de la economía nacional en sus diversos aspectos o aplicaciones, sino

que su actuación es limitada a este respecto. "No se justifica, pues, desde el punto de vista jurídico, la idea de que el Presidente es una autoridad con poder ilimitado y que puede disponer a su antojo de las finanzas públicas de México. Si los miembros integrantes de dicha Cámara, en consecuencia, desempeñaran las facultades que hemos reseñado con todo valor civil y con espíritu de servicio al pueblo de México, el control que entrañan tales facultades no sólo existiría como mera declaración constitucional, sino que se ejercería en la realidad política-económica de México para beneficio del país."g/

2.2.3. POLITICO JURISDICCIONALES

Las facultades politico-jurisdiccionales tienen como premisa un conflicto actual, en el que los participantes son, por un lado, un funcionario al que se le imputa una acusación y por el otro, un acusado o el Presidente de la República tratándose de la destitución de funcionarios del poder judicial.

Ante tal situación, la Cámara de Diputados decidirá si la petición es justificada para proceder en consecuencia, ya sea a ejercitar la acusación ante la Cámara de Senadores, o desafuero; o hacer la declaración destitutoria, la cual puede ser confirmada o no por el Senado.

g/ BURGOS CRIVUELA Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1970, ed. 3a.:
pá. 624.

Estas facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se pueden clasificar en tres tipos, así tenemos que son: acusatorias, de desafuero y destitutorias.

En las acusatorias la Cámara elabora una acusación ante el Senado por la Comisión de algún delito de carácter oficial por altos funcionarios de la Federación; en las facultades de desafuero, la Cámara de Diputados se constituye en gran jurado con el objeto de decidir si se procede o no contra éstos funcionarios por delitos del orden común; por último, en la facultad destitutoria de los funcionarios a que hace referencia el artículo 111 Constitucional (diputados, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, representantes a la asamblea del Distrito Federal, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Procuradores General de la República y General de Justicia del Distrito Federal), aún cuando se cataloga como exclusiva de la Cámara de Diputados, esta facultad no es privativa de la misma, ya que la destitución es competencia concurrente del Senado, es decir, del Congreso de la Unión.

Es conveniente mencionar que contra la toma de estas decisiones no procede ningún recurso, ni el juicio de amparo, teniendo la obligación la Cámara de Diputados de otorgar la garantía del derecho de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, en favor del funcionario acusado, la cual es imperativa a todas las autoridades existentes en el país, incluyendo a la propia Cámara de Diputados.

EL ORGANO TECNICO. LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

3.1 ANTECEDENTES

La función de revisión de la Cuenta Pública tiene su más remoto antecedente en nuestro país en la época colonial con la llegada en el año de 1519 de Hernán Cortés a la Villa Rica de la Vera-Cruz y del primer grupo de oficiales reales de la Corona, llamado erróneamente Tribunal Mayor de Cuentas; ya que el primer Tribunal de esta índole se instituyó en 1605 en Cedula de Felipe V. Este Tribunal, compuesto por un presidente, nueve ministros, un fiscal y un secretario general; realizaba la revisión de la Real Hacienda de lo cual se redactaba una memoria relativa a la Cuenta General de cada presupuesto, en la que se señalaban las observaciones y se proponían reformas a que dieran lugar los abusos cometidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos.

El Tribunal Mayor de Cuentas que substituyó durante el virreinato contaba, entre otras, con las siguientes facultades: exigir los documentos de las cuentas que se sometían a calificación, poniendo los reparos que cada una ofreciera, oyendo las contestaciones de los interesados; revisar el examen hecho a esas cuentas por la Dirección de Contabilidad Pública y de la Sección de Ministerio de Gobernación que tenía a su cargo la contabilidad municipal y provincial; exigir de todas las dependencias sin distinción de ramos, todos los informes, estados o documentos que se consideraran útiles, tratándose del examen de las cuentas o de la instrucción de expedientes de alcances, desfalcos o liberación de fianzas; declarar la

solución o absolución de la responsabilidad o anulación de sus obligaciones en favor de los que tenían fianzas para el manejo de caudales pertenecientes a la monarquía; conocer los recursos de apelación respecto a fallos de diputaciones interpuestos por depositarios de ayuntamientos y administradores que resultaran alcanzados por sus cuentas; así como pasar al gobierno la certificación del resultado del examen y comprobación de las cuentas generales del Estado.

El 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, Gro., José María Morelos y Pavón, convoca a un Congreso dando lectura en la sesión inaugural a 23 puntos llamados "Sentimientos de la Nación". Haciendo constar el 16 de noviembre del mismo año en una acta la solemne declaración de independencia públicamente al monarca hispano y declarando rota para siempre la dependencia del reino español.^{9/}

Debido a los enfrentamientos que en aquel tiempo se sucedían, el Congreso se vió obligado a emigrar de pueblo en pueblo, frenando de esta forma las labores por varios meses. La asamblea preparó la Constitución que fue sancionada el 22 de octubre de 1814 en Apatzingán con el nombre de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana". Esta asamblea al darse cuenta de la representación en la esfera económica, vió la necesidad de crear un organismo dependiente del Congreso encargado de vigilar el manejo de la Hacienda Pública por el Ejecutivo, realizando una minuciosa comprobación de los ingresos, egresos y operaciones efectuadas en cada ejercicio, surgiendo la obligación del Ejecutivo de rendir cuentas ante los representantes del pueblo.

^{9/} TENA RAMIREZ Felipe, Leyes fundamentales de México, Ed. Porrúa, México 1978, pp. 76 a 78.

En la Constitución de Apatzingán se reconocen al Supremo Congreso Legislativo las facultades previstas en los artículos 114 y 120 que es la de "examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública y hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones".

El primero de abril de 1824 el Congreso comenzó a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobada por la asamblea el 3 de octubre de 1824, con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el 4 del mismo mes y publicada el día siguiente por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; la cual de acuerdo al artículo 13, fracciones VIII y IX, faculta al Congreso para: "fijar los gastos generales de la Nación en vista de los presupuestos que le presentara el Poder Ejecutivo, establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales de la República, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al Poder Ejecutivo".

Consecuentemente el Gobierno de la Federación expide el 16 de noviembre de 1824, un decreto titulado "Sobre el arreglo de la Administración de la Hacienda Pública", en el que se determinaba suprimir el Tribunal Mayor de Cuentas, y creaba un órgano dependiente de la Cámara de Diputados denominado Contaduría Mayor de Hacienda que tendría como funciones practicar el examen de la Glosa de las cuentas que anualmente debía de presentar el Secretario de Hacienda y Crédito Público. "Este es un signo claro del México independiente. Por ello desaparece el Tribunal Mayor de Cuentas -vestigio de la corona- y se da pie a la conformación de la Contaduría Mayor de

Hacienda con sus propias características jurídicas y administrativas".^{10/}

No es sino hasta el año de 1826 que por Decreto Federal se precisan de una manera amplia y precisa las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda en el que se consignaba que este organismo, para la glosa y revisión de cuentas haría del conocimiento a los inmediatamente responsables los resultados que ocurrieran del examen. De igual forma se atribuía al Contador Mayor de Hacienda por un lado el poder intervenir en cortes de caja y reconocimientos de existencias en numerario y otros efectos de oficina, de las oficinas donde se recibieran caudales de la Federación, los cuales se practicaban al inicio del año económico de entonces -1o. de julio de cada año- y por otro lado, ser el único capacitado para examinar personalmente los presupuestos generales de gastos y las cuentas de la Secretaría del Despacho de Hacienda con el fin de formular las observaciones y realizar las reclamaciones del caso, remitiendo al propio titular de esa Secretaría los pliegos de reparos que produjeran dichas cuentas. En el año de 1828 se faculta al Contador Mayor de Hacienda a autorizar cortes de caja mensuales a la Tesorería General de la Federación y expedir los correspondientes finiquitos; así como autorizar los libros que llevara esa dependencia.

Al expedirse el Reglamento de la Tesorería General de la Federación, en cumplimiento de la ley del 21 de mayo de 1831, no sólo se reconocieron al Contador Mayor las facultades de intervención en los cortes de caja y las de autorización de los libros de la Tesorería, sino que además se le otorgó el tomar

^{10/} Revista Diálogo 28. Época. Año 1, Num. 4, Boletín Interno de la Contaduría Mayor de Hacienda, Sep-Oct. 1984.

cuenta y razón de todos los contadores, comisarios y subcomisarios encargados de recaudar fondos y registrar y firmar los despachos de todos los empleados civiles y militares. Esta ampliación de facultades para la Contaduría Mayor de Hacienda, viene a patentizar su importancia y gran utilidad poniendo de manifiesto su misión, que no es otra que la de velar por los intereses que el pueblo tiene confiados a la administración pública y exigir las responsabilidades que resulten a funcionarios o empleados que manejen fondos del erario público. Mas tarde, en 1836, se abroga la Constitución de "Las Siete Leyes", que recoge con sus mismas funciones a la Contaduría Mayor de Hacienda, no obstante su marcada ideología absolutista. Esta Constitución otorgó a la Cámara de Diputados facultades tales como: vigilar por medio de una comisión de su seno el exacto desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda y de las oficinas generales de Hacienda, una ley secundaria detallaría el modo y términos en que la Comisión Inspectorá debería desempeñar su cargo según las atribuciones que a ella se le hubieren fijado.^{11/} Apenas iniciada la vigencia de la Constitución de 1836, las hostilidades por parte de los federalistas hacia la misma se dejó sentir en todos los aspectos, desde las solicitudes para el cambio de sistema, que con el nombre de Representaciones caracterizaron esa época, hasta las conjuraciones de pronunciamientos militares.

En 1839 se sustituye de la Presidencia de la República a don Anastacio Bustamante designando a Santa Ana, quién acordó que el Congreso reformara la Constitución. Al efecto, presentó un proyecto ante el Consejo del Gobierno con el fin de que el Congreso hiciera las reformas necesarias a la Constitución. En

^{11/} Rev. Diálogo, Op. Cit.

ese año el Supremo Poder Conservador aprobó el dictamen de las reformas que fueron publicadas por el Ejecutivo el 2 de noviembre de ese mismo año; dentro de las cuales destacan el artículo 63, fracción IV que señalaba: Corresponde al Congreso Nacional examinar y aprobar en el mismo periodo la cuenta general de la inversión de los caudales públicos, respectiva al penúltimo año; asimismo el artículo 67, fracción I proponía que: Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados serían vigilar por medio de una Comisión Inspectorá compuesta por cinco individuos de su seno, el desempeño de la Contaduría Mayor así como de las oficinas generales de Hacienda, además de nombrar a los Jefes y empleados de la propia Contaduría. El 12 de junio de 1843, el Presidente Santa Ana sanciona las Bases de la Organización Política de la República Mexicana, llamadas "Bases Orgánicas", las cuales en su artículo 66, fracciones II y IV facultaban al Congreso para: Decretar anualmente los gastos que se han de hacer el año siguiente y las contribuciones que deben cubrirse; examinar y aprobar cada año la Cuenta General que debe presentar el ministro de Hacienda por lo respectivo al año anterior. Asimismo, señalaba en su artículo 69, el vigilar por medio de una Comisión Inspectorá de su seno el exacto desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda a los cuales dará sus despachos el Presidente de la República.^{12/} Durante poco más de tres años las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el periodo más turbulento de la historia de México.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución en primer lugar por el Congreso integrado en ese momento por más de 90 representantes, y después por el Presidente Comonfort,

12/ TENA RAMÍREZ Felipe. Las Fundamentales de México. Ed. Porrúa, México 1978. p. 265.

promulgandola el 11 de febrero del mismo año. El regreso a los postulados democráticos de esa época permitieron la creación de una nueva Constitución que facultaba al Congreso en su artículo 72 a "aprobar el presupuesto de gastos de la Federación, que anualmente debería presentar el Ejecutivo, así como imponer las contribuciones necesarias para cubrirlos y remover libremente a los empleados de su Secretaría y a los de la Contaduría Mayor, que se organizara según disponga la ley". La Contaduría Mayor de Hacienda se considera como, un órgano dependiente del Poder Legislativo que tenía como misión la de glosar y revisar la Cuenta Pública.

El 14 de agosto de 1867 el Presidente Benito Juárez, expidió la Convocatoria para la elección de los miembros de los Supremos Poderes de la Federación, en cuyo artículo 90., particularmente, propuso a la ciudadanía que el Poder Legislativo se depositara en dos Cámaras. Remitiendo el Secretario de Gobernación, Sebastian Lerdo de Tejada, al Congreso la Iniciativa de Reformas Constitucionales anunciada en la Convocatoria, según la cual debería restablecerse el sistema bicamarista que privó durante la vigencia de la Constitución de 1824. Al distribuirse las facultades de la Asamblea Legislativa unicamarista entre el Congreso de la Unión, se otorgó a la representación nacional la facultad exclusiva de vigilar por medio de una Comisión Inspectoras, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, correspondiéndole; examinar la cuenta que anualmente debía presentar al Ejecutivo, según el artículo 72 apartado A, fracciones II y VI, del Decreto de Reformas promulgada el 13 de noviembre de 1874. Cabe hacer notar que esta reforma constitucional dio lugar a que desde el año de 1874, hasta el inicio de la vigencia de la constitución de 1917, la Cámara de Diputados tuviera la facultad exclusiva de examinar la Cuenta

que anualmente debiera presentarle al Ejecutivo, a diferencia de las otras constituciones del siglo XIX que establecieron, de manera general, que la función debía ser desempeñada por el Congreso Federal.

El Congreso expide la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en el año de 1896, la cual amplía sus facultades, y para el año de 1904 el Presidente Porfirio Díaz expide la segunda Ley Orgánica que derogaba a la primera, esta nueva Ley se complementó con su Reglamento Interior respectivo. Al promulgarse la Constitución de 1917, ocurre un cambio importante que establece en su artículo 73, fracción XXIV la facultad del Poder Legislativo para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Así como en su artículo 74, se establecía que eran facultades exclusivas de la Cámara de Diputados vigilar por medio de una Comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda: nombrar jefes y demás empleados de esa oficina.^{11/}

El 14 de enero de 1917, el Congreso Constituyente discutió el dictamen acerca del artículo 65 del proyecto de constitución, disposición que establecía que: "El primero de septiembre de cada año se reunirá el Congreso de la Unión para celebrar sesiones ordinarias en las que se ocupará de revisar la Cuenta Pública del año anterior la que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de esas sesiones, sin que la revisión se limite a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se entenderá

^{11/} Ibid. p. 850.

el examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiese lugar, no pudiendo haber otras partidas secretas que las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto, cuyo ejercicio por los Secretarios esta sujeto a acuerdo escrito por el Presidente de la República". Por unanimidad de 150 votos se aprobó el proyecto del artículo 65 que conservó igual número en la Constitución de 1917.^{14/}

En el año de 1936, siendo en aquel entonces Presidente de la República, el General Lázaro Cárdenas, se promulgó la tercera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; conforme a esta ley se tenía a 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. Esta revisión comprendía el examen, no solo de partidas de ingresos y egresos, sino que era necesario hacer una revisión legal, contable y numérica de esas partidas, cuidando que las cantidades estuvieran debidamente comprobadas y justificadas. De igual forma se podían practicar visitas de carácter especial que se estimaran necesarias, previa aprobación de la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados. A través del tiempo esta Ley fue objeto de diversas reformas que por decreto del 31 de diciembre de 1976 fueron aprobadas, y que por su importancia destacan las siguientes: a) La Contaduría Mayor de Hacienda además de practicar visitas podía realizar auditorías, solicitar datos, informes y documentación a autoridades del sector público empresas privadas y particulares con participación en operaciones de ingreso y gasto público

^{14/} Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo II, p. 277.

federal; b) La Contaduría Mayor de Hacienda tenía la obligación de verificar que los cobros y pagos con fondos públicos estuvieran debidamente comprobados conforme a precios y tarifas autorizadas; c) Se autoriza para el mejor desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, auxiliarse de profesionales especializados; d) Las responsabilidades podían constituirse tanto a funcionarios, empleados públicos, así como a particulares que resultaren implicados; e) Se establece que dentro de los diez primeros días de noviembre de cada año por conducto de la Comisión Inspectoradora de la Cámara de Diputados, presentara el informe derivado de la revisión; f) La Contaduría previo acuerdo de la Comisión Inspectoradora podía disponer del plazo de un año para practicar la revisión de la Cuenta Pública Federal, con objeto de realizarla en forma exhaustiva. g) Por último, con el propósito de verificar si de la realización de contratos y actos en los que derivaran derechos y obligaciones a las entidades del sector público, el Ejecutivo Federal tenía la obligación de informar a la Contaduría para verificar si de sus términos y condiciones pudieran resultar daños en contra del Erario Federal.

Finalmente, con fecha 29 de diciembre de 1978 se crea la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en vigor, dando paso a una nueva etapa en la historia de este importante organismo, pues se establecen las bases necesarias para su mejor funcionamiento y estructura. En ese año a petición de la Diputación por el Estado de Tabasco se presentó a la "L" Legislatura la iniciativa de la Ley Orgánica, aprobada y publicada el 29 de diciembre del mismo año, estableciéndose las bases necesarias para su mejor funcionamiento y estructura.

Como puede observarse la Contaduría Mayor de Hacienda a lo largo de su evolución, de realizar un trabajo consistente en

la revisión aritmética y contable de la documentación comprobatoria de las operaciones llevadas a cabo por las en ciudades y dependencias del Ejecutivo Federal, se ha pasado a procedimientos de análisis e interpretación, así como al empleo de diversos tipos de auditoría, además de la presentación de los Informes Previo y de Resultados. Esto con el fin de que este órgano de fiscalización este en posibilidad de brindar apoyo técnico a la Cámara de Diputados, asesoría adicional a los legisladores, ya que a partir de 1983, se otorgaron facultades a la Cámara de Diputados consistentes en el análisis y evaluación de los siguientes documentos que el Ejecutivo envía para su examen y opinión al Congreso: Plan Nacional de Desarrollo; Informes trimestrales sobre la ejecución del ingreso y gasto públicos; Informe anual de la situación que guardan las instituciones nacionales de crédito; e Informe trimestral de los movimientos de Deuda Pública.^{15/}

3.2. ESTRUCTURA

Con el propósito de optimizar los recursos disponibles para el mejor desempeño de las responsabilidades presentes y futuras la Contaduría Mayor de Hacienda posee, administrativamente, una moderna estructura. En el artículo 20. de la Ley Orgánica de la CMH se establece que al frente de este órgano, "como autoridad ejecutiva, estará un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, quien será auxiliado en sus funciones por Subcontador Mayor; los Directores; Subdirectores; Jefes de Departamento; Auditores; Asesores; Jefes de Oficina, de

^{15/} Revista Pública 2a. Época. Año 1. Núm. 4. Boletín Interno de la Contaduría Mayor de Hacienda, Sept-Oct. 1984, pp. 6 y 7.

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".

Sin embargo, la estructura específica se establece en el artículo 2o. de su Reglamento Interior, el cual dispone que: "Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Contaduría Mayor de Hacienda contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

Contador Mayor de Hacienda.

Subcontador Mayor de Hacienda.

Dirección General Jurídica

Dirección General de Administración

Dirección General de Sistemas

Dirección General de Análisis e Investigación Económica

Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central

Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central

Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal

Dirección General de Auditoría de Obra Pública

Dirección General de Evaluación de Programas

Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión

Dirección de Auditoría Interna".

A continuación, se hará referencia a las atribuciones de cada una de los anteriores Servidores Públicos, Direcciones, así como de la Unidad de Programación Normatividad y Control de Gestión y la Dirección de Auditoría Interna.

El Contador Mayor de Hacienda. Entre las funciones principales del CM, se encuentran las de cumplir y hacer que se cumplan las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; representar a la Institución ante

las entidades y dependencias del Ejecutivo, así como ante organismos nacionales e internacionales; planear, organizar y supervisar las actividades de las diferentes áreas que integran la Contaduría Mayor de Hacienda.

El artículo 7o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda señala en forma enunciativa, las siguientes atribuciones que le corresponden al titular de la Institución.

- 1) Representa a la Contaduría Mayor de Hacienda ante toda autoridad de cualquier clase, entidad y personas físicas o morales.
- 2) Elabora su presupuesto anual para someterlo a la consideración de la Cámara de Diputados, propone para su aprobación el ejercicio y administración del presupuesto mensual a la Comisión de Vigilancia.
- 3) Fórmula y ejecuta los programas de trabajo.
- 4) Fija normas técnicas y procedimientos a que deberán sujetarse las visitas, inspecciones o auditorías; así como la selección del personal que deban realizarlas.
- 5) Formular las Pliegos de Observaciones y promover ante las autoridades competentes el fincamiento de las responsabilidades no recibidas por la Hacienda Pública del Gobierno Federal o la del Departamento del Distrito Federal; así como la ejecución de actas, convenios o contratos que afecten programas, subprogramas y partidas presupuestales.

- 6) Propone a la Comisión de Vigilancia los nombramientos y remoción del personal de confianza.
- 7) En general, todos las que se derivan de la Ley, de su reglamento, de las disposiciones de carácter general y acuerdos que tome la Cámara de Diputados.

El Contador Mayor de Hacienda de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento Interior en su artículo 2o. tiene la facultad de delegar actividades, que tengan ese carácter, en forma general o particular a servidores públicos subalternos, para lo cual cuenta con las Direcciones Generales y Unidades Administrativas, ya mencionadas bajo su mando.

Conforme a la estructura actual de la Contaduría Mayor de Hacienda las Direcciones que la integran, con excepción de la Dirección de Auditoría Interna, se agrupan en dos tipos de direcciones sustantivas y adjetivas.

Se les denomina áreas sustantivas ya que dependen directamente del Subcontador Mayor de Hacienda a las siguientes:

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

Por lo que se refiere a las áreas adjetivas, ya que están bajo el mando directo del Contador Mayor, son las siguientes:

Dirección General de Análisis e Investigación Económica
Dirección General Jurídica
Dirección General de Administración
Dirección General de Sistemas

A continuación se hará referencia a las atribuciones de cada una de las anteriores Direcciones Generales, así como de la Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión y de la Dirección de Auditoría Interna.

Enumerando antes las facultades correspondientes al Subcontador Mayor de Hacienda.

Cabe resaltar que las facultades de cada una de las unidades administrativas están determinadas en el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1988.

Subcontador Mayor de Hacienda. Acuerda con el Contador Mayor el despacho de asuntos que estén relacionados con las Áreas o Direcciones de su adscripción o con los programas cuya coordinación se le hubiera conferido.

Participa en la elaboración de los informes previos y de resultados, que más adelante explicaré en forma amplia; dentro de sus principales funciones, se encuentran la de proponer al Contador Mayor los programas de auditoría que se realizarán a las dependencias y entidades del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal; así como la designación del personal que intervendrá en la práctica de auditorías, visitas e inspecciones, comunicando a las dependencias o entidades, el aumento, reducción o sustitución del mismo.

La Dirección General Jurídica. Esta Dirección General es la encargada de planear, dirigir, controlar y evaluar los aspectos jurídicos en la Contaduría Mayor de Hacienda, en apoyo de los trabajos sustantivos a cargo de las demás áreas de la dependencia, vigilando que las actuaciones de éstas se lleven a cabo con estricto apego a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, vigilando que las resoluciones que emanen de la dependencia cumplan los requisitos constitucionales de motivación y fundamentación correspondientes.

Coadyuva con todas las unidades administrativas en la organización funcional de la Contaduría Mayor de Hacienda, algunas de sus atribuciones más importantes son las siguientes:

- Actúa como órgano de consulta, asesorando en materia jurídica a la Institución.
- Estudia e interpreta proyectos de leyes, derechos, reglamentos y circulares relevantes para la Contaduría Mayor de Hacienda, estableciendo criterios generales de aplicación.
- Representa a la dependencia ante los tribunales de la República en los juicios en los que ésta sea parte ejercitando acciones judiciales, civiles y contencioso administrativa, al contestar demandas, presentar pruebas y alegatos, interponiendo toda clase de recursos y, en general, formulando todas las promociones que se refieren a dichos juicios.
- Presenta denuncia ante la autoridad competente, en relación a hechos constitutivos de delitos, de los cuales se haya tenido conocimiento en el ejercicio de

sus atribuciones, dando seguimiento a las averiguaciones y procesos que con ese motivo se instruyan.

- Asesora o interviene en el levantamiento de actas administrativas procedentes, como resultado de visitas, inspecciones o auditorías.
- Elabora los Pliegos de Observaciones derivados de las irregularidades detectadas por las unidades administrativas en el práctica de auditorías, visitas e inspecciones.
- Elabora, con base en dictámenes técnicos, los documentos necesarios para dar por terminadas las acciones que emprende la Contaduría Mayor de Hacienda con motivo de irregularidades detectadas.
- Promueve ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, la imposición de sanciones administrativas y el ejercicio de la facultad de comprobación fiscal.
- Realiza la sanción jurídica de los oficios de recomendaciones, oficios de señalamiento, y en general, de todos los documentos que esten relacionados con aspectos legales.
- Interviene en la práctica de la revisión legal a dependencias y entidades públicas, de acuerdo a los programas autorizados.
- Elabora y da seguimiento a las recomendaciones que se deban enviar a dependencias y entidades públicas.

La Dirección General de Administración, tiene como objeto lograr la optimización al personal, de los recursos materiales, técnicos y financieros, necesarios para la realización de las funciones encomendadas a las diferentes áreas de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Alcanzar la adecuada conducción de las relaciones públicas a fin de mantener un ambiente de estabilidad y armonía entre el sindicato y la institución; o para los sistemas de mantenimiento, implantados por ella misma, para garantizar el funcionamiento adecuado de los bienes muebles e inmuebles.

Además integra el proyecto de presupuesto de la Contaduría Mayor de Hacienda y lo presenta al Contador Mayor para su aprobación el cual se encarga de controlarlo una vez ya autorizado, formula los sistemas de administración de los recursos humanos, materiales y financieros; proporciona los servicios generales y los sistemas automatizados que permitan el cumplimiento de las metas y objetivos de la dependencia; establece y mantiene actualizados los sistemas de registro, resguardo y transferencia de bienes muebles; integra el sistema de almacenamiento y aprovisionamiento de recursos materiales, a fin de satisfacer de manera oportuna y en la cantidad y calidad requerida las necesidades de cada área de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Establece el sistema de seguridad y vigilancia para la dependencia, así como el de correspondencia y archivo.

Esta Dirección General es la encargada de aplicar los lineamientos administrativos formulados por el Contador Mayor, con respecto al personal de base y de confianza; efectúa las adquisiciones de bienes muebles que requieren las diversas

áreas; recluta y selecciona al personal que reúna las especificaciones de los puestos vacantes, contrata con base en las normas y políticas establecidas al personal seleccionado; vigila el funcionamiento de la Comisión Mixta de Escalafón; retiene y descuenta al personal las cantidades que procedan, haciendo los enteros correspondientes a las dependencias públicas, representación sindical o a terceros.

La Dirección General de Análisis e Investigación Económica. En forma definida esta Dirección participa en la elaboración y presentación de los Informes Previos y de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, los cuales expondré con mayor amplitud más adelante; al respecto, se alimenta de informes, investigaciones, reportes, etc, que realicen las áreas de la Contaduría Mayor de Hacienda y que constituyen trabajos de gabinete y de investigaciones de campo, que hacen posible la realización de los dos informes aludidos.

Esta Dirección General tiene como objetivos generales, además del anterior, la de proporcionar asesoría en materia económica actuando como órgano de consulta a la Institución; así mismo realiza los análisis correspondientes a fin de proporcionar a la H. Cámara de Diputados los insumos suficientes para el estudio y la evaluación de la gestión financiera pública y sus efectos en la situación económica del país a partir de los siguientes documentos presentados por el ejecutivo: Análisis de la Cuenta Pública para la elaboración de los Informes Previo y de Resultados; Análisis del Informe de avance del Plan Nacional de Desarrollo; Análisis de los Informes Trimestrales de la Situación Económica Financiera, y de la Deuda Pública; Análisis de los Programas que forman parte del Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo y de sus

informes de avance; Análisis del Informe Presidencial; Análisis del Informe de la Gestión de la Banca Nacionalizada; Análisis de las Leyes de Ingreso, y los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

En general, analiza el comportamiento de la economía nacional a largo plazo, a fin de contar con mayores elementos para el estudio de la información presentada por el ejecutivo; requiere en los términos de ley y dentro del ámbito de sus funciones, la información a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Departamento del Distrito Federal y demás dependencias y entidades del sector público, a fin de recabar y contar con datos que permitan realizar y evaluar de mejor manera los conceptos, cifras y observaciones, aparecidos en la Cuenta Pública y otros informes del Ejecutivo Federal; analiza la coyuntura económica para contar con mayor información para el análisis trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas; por último define el programa anual de auditoría para verificar y evaluar la información que habrá de analizarse en el cumplimiento de sus atribuciones, para lo cual establece y mantiene comunicación con las dependencias y entidades públicas para facilitar las visitas e inspecciones, presentando a la Dirección General Jurídica la documentación necesaria para ejercitar las acciones legales que procedan.

La Dirección General de Sistemas, en materia de informática, al igual que en las anteriores Direcciones actúa como órgano de consulta, asesorando a la Institución en materia de informática; teniendo como objetivo principal el de perfeccionar e incrementar la elaboración de los sistemas automatizados que requieran las áreas de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Esta Dirección elabora estudios de factibilidad y viabilidad en la adquisición, ampliación o sustitución de los recursos informáticos, estableciendo mecanismos de comunicación en esta materia con las demás unidades administrativas; propone la contratación de servicios externos a fin de desarrollar sistemas de informática; implanta los sistemas de información automatizados para lo cual entrena a su personal en la operación de los programas y en el manejo de equipos; vigila que los equipos de cómputo sean utilizados adecuadamente.

Esta Dirección tiene como funciones, la de elaborar planes estratégicos de automatización de sistemas mediante estudios, requerimientos en las áreas de la dependencia; analiza, diseña y programa los sistemas automatizados que sean necesarios operando y manteniendolos actualizados.

Elabora la documentación necesaria como son manual de diseño, manual del usuario y manual de operación; optimiza la utilización del equipo de cómputo; opera y mantiene actualizados los sistemas automatizados.

La Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central. A esta área le compete la correcta aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal en la parte que es competencia del sector central de la Administración Pública Federal.

Para lo cual canaliza su atención en la práctica de las auditorías a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal ya que estas dependencias tienen el manejo y administración de los ingresos. Tiene como objetivo la revisión de la Cuenta de la Hacienda

Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal, efectuando la fiscalización de los Fondos y de la Deuda Pública.

Esta Dirección elabora un informe y emite su opinión sobre el adecuado cumplimiento de las disposiciones y normas para efectuar la recaudación de los ingresos, contratación de fondos federales; efectúa evaluación y elabora informe sobre la eficacia y eficiencia de los sistemas de control interno de las entidades auditadas, proponiendo las medidas correctivas que juzgue necesarias y vigilando el cumplimiento de las mismas; elabora el Informe de Resultados de la Cuenta Pública, en los aspectos relativos al Ingreso. Práctica auditorías, visitas e inspecciones, de acuerdo a programas autorizados y que en el momento de detectar alguna irregularidad, analizará la deficiencia o el problema que impida el funcionamiento adecuado del sistema tributario; formulando, al efecto, las recomendaciones necesarias, o la elaboración de los oficios de señalamiento dirigidos a las autoridades fiscales por errores y omisiones en las manifestaciones y declaraciones de contribuyentes.

La Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central. Le corresponde a esta Dirección verificar, mediante la práctica de auditorías, visitas e inspecciones, que las inversiones y gastos de las dependencias y entidades del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal se hayan realizado con la debida eficiencia, eficacia y economía; de conformidad con la legislación y normatividad respectivas.

Requiere a las dependencias del Ejecutivo Federal, a particulares, y terceros que hayan celebrado operaciones con otras dependencias sujetas a revisión, la información y documentación necesaria en las labores de fiscalización, la

cual una vez integrada será presentada a la Dirección General Jurídica para ejercitar las acciones legales procedentes; coadyuvando con esa unidad administrativa en la obtención de elementos constitutivos de algún delito o para la formulación de las denuncias respectivas. Elabora las recomendaciones y da seguimiento a las mismas, que en el ámbito de su competencia, formula a las dependencias y entidades públicas.

La Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal. La Contaduría Mayor de Hacienda, con objeto de atender con mayor precisión las funciones que tiene encomendadas respecto de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y dentro de estas, la fiscalización de las operaciones financieras de los organismos y empresas públicas; a fin de propiciar, inducir o exigir más orden, eficiencia y honestidad en el Sector Público, creó dentro de su estructura orgánica, la Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal, asignándole las funciones que en esta materia se encontraban incorporadas a la Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central. El número de empresas públicas, la diversidad de los fines que persiguen y la autonomía en su gestión, son otras de las razones por las que se estimó necesario atender la fiscalización y evaluación de este sector de manera particular.

Esta Dirección fiscaliza y evalúa las operaciones y sistemas de las empresas públicas, su organización, estructura, régimen jurídico y procedimientos operativos y administrativos, así como sistemas financieros; se cerciora de que la Cuenta Pública referida al periodo de revisión, incluya la información reglamentada, respecto de las entidades que conforman el Sector Paraestatal y cuya estimación de ingresos y presupuesto de egresos, se encuentran incluidos en los documentos respectivos, así como de las que aún no siendo objeto de control directo, en

alguna forma se les haya asignado subsidio o aprobación por parte del Gobierno Federal y a través de la cabeza de sector a los que se encuentren coordinadas; realiza estudios sobre Estados Financieros y Presupuestarios integrados a la Cuenta Pública, para determinar la situación de las distintas entidades, sus índices y razones financieras, así como para determinar las entidades sujetas a revisión; verifica el grado de cumplimiento que las entidades hayan dado a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación, y además reglamentaciones aplicables; determina el comportamiento financiero-presupuestario de las entidades sujetas a control presupuestal directo y aporta la información que sirve de insumo para el Informe Previo.

Envía a la Dirección General Jurídica los dictámenes derivados de las auditorías, visitas e inspecciones, que sirvan de soporte para la información que contendrá el Informe de Resultados; recaba la documentación necesaria para fundamentar los Pliegos de Observaciones, oficio de recomendaciones y de fincamiento de responsabilidades; participa en la revisión de la Cuenta Pública, analizando la información y emitiendo los comentarios y conclusiones, que serán incluidos en el Informe Previo; vigila mediante el seguimiento, la aplicación de las recomendaciones como resultado de los trabajos de auditoría, solicita a la Dirección General Jurídica su intervención cuando en aquellos casos que puedan constituir un ilícito penal cuando las entidades no proporcionen la información necesaria para la realización de las auditorías, cuando se formulen recomendaciones importantes y no sean tomadas en cuenta.

Por último, verifica y comprueba la observancia de las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad; las

normas de auditoría gubernamental, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; que los ingresos, inversiones y gastos estén debidamente registrados; si el presupuesto fue ejercido correctamente; la aplicación correcta de subsidios y transferencias y si se cumplió con la legislación y normatividad respectiva.

La Dirección General de Auditoría de Obra Pública. Verifica que las obras públicas y otras inversiones físicas autorizadas a dependencias y entidades tanto del sector central como en el sector paraestatal se hayan ejecutado con eficacia, eficiencia y economía, conforme a lo establecido en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; en las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de Obras Públicas; así mismo, que la información correspondiente se haya presentado correctamente en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y en la del Departamento del Distrito Federal.

Sus principales funciones son las de revisar la información de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal en materia de obras públicas; verifica si los proyectos de inversión en obras públicas a cargo de las dependencias y entidades se ejecutaron conforme a criterios de economía, y eficacia; comprueba que las obras públicas y su equipamiento cumplan con las especificaciones contenidas en los contratos; verifica que la adjudicación, contratación, y ejecución de las obras se hayan ejecutado conforme a la legislación o normatividad vigente; comprueba el cumplimiento de los contratos de obra, así como los acuerdos de ejecución de obras por administración directa; proporciona a la

Dirección General Jurídica, la información necesaria para fundamentar los Pliegos de Observaciones u otras acciones legales que resulten de las revisiones; formula a dependencias y entidades los oficios de recomendaciones procedentes con base en las conclusiones derivadas de las auditorías; presenta a la Dirección General Jurídica los dictámenes técnicos relacionados con irregularidades detectadas; por último, vigila a través del seguimiento correspondiente, que las recomendaciones derivadas de las auditorías sean atendidas correctamente.

La Dirección General de Evaluación de Programas. Supervisa que las inversiones y gastos autorizados a dependencias y entidades, se hayan aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados, evaluando el grado de cumplimiento de los mismos, en relación a los recursos humanos, financieros y materiales aplicados conforme a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. Esta Dirección evalúa el cumplimiento programático-presupuestal de todas las dependencias y entidades que configuran el Sector Central y Paraestatal del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

Dentro de sus principales funciones están la de revisar los apartados programáticos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y de la del Departamento del Distrito Federal; establece los sistemas y procedimientos de supervisión necesarios para vigilar que se ejecuten los programas de auditorías; revisa los proyectos de inversión en proceso, con objeto de constatar los avances repartidos en las Cuentas Públicas; comprueba que los objetivos y metas de los programas de las Cuentas Públicas sean acordes con los programas operativos anuales y de mediano plazo, tomando en cuenta las

prioridades estratégicas e instrumentos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Analiza la distribución anual del gasto programático de cada sector para determinar si se asignó en función de prioridades establecidas; revisa los mecanismos de planeación, programación, ejecución y control de los presupuestos programáticos de las entidades y dependencias; evalúa los resultados programáticos reportados en las Cuentas Públicas en función de los indicadores establecidos determinando el grado en que alcanzaron metas de resultados previstas en los programas sectoriales, operativos anuales y de mediano plazo; propone los oficios de recomendaciones; proporciona dictámenes técnicos relacionados con las irregularidades y toda evidencia necesaria para fundamentar los Pliegos de Observaciones o cualquier documentación para realizar otras acciones legales; vigila que atiendan las recomendaciones derivadas de auditoría.

La Unidad de Programación Normatividad y Control de Gestión. Como objetivos principales tiene el de brindar apoyo a las unidades administrativas de la Contaduría Mayor de Hacienda en la elaboración de la normatividad que controla el funcionamiento interno; programa las actividades sustantivas y adjetivas de la institución; efectúa la corrección de estilo de los principales documentos que emite la Contaduría; se encarga de proporcionar el material bibliográfico, hemerográfico y documental; integra el programa y las actividades de capacitación necesarios para mejorar la eficiencia del personal.

Esta unidad administrativa es la encargada de integrar el programa general de la Contaduría Mayor de Hacienda; estableciendo el proceso de seguimiento, evaluación y control de los programas de cada unidad de la Contaduría, con el fin de

determinar su cumplimiento y detectar desviaciones; establece el sistema de reporte y control del tiempo que cada empleado dedica al desarrollo de programas asignados; propone los cambios que considera adecuados a las funciones de cada unidad administrativa, elabora los manuales, boletines, guías y documentos de metodología para sistematizar las actividades de la institución, ejecuta el programa de capacitación y desarrollo del personal; propone los convenios de intercambio técnico con instituciones homólogas, tanto nacionales como extranjeras a fin de satisfacer necesidades de capacitación e información documental; vigila el funcionamiento correcto del Centro de Documentación; uniforma y corrige el estilo, redacción y presentación de documentos, resúmenes de papeles de trabajo y de los Informe Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

La Dirección de Auditoría Interna. Esta Dirección tiene como objetivo el de evaluar la eficiencia y eficacia con que se desarrollan las actividades que son encomendadas a las diferentes Direcciones que integran la Contaduría Mayor de Hacienda, con el fin de promover las medidas correctivas que sean necesarias para su mejor funcionamiento.

Sus funciones principales son la de evaluar la eficacia de los programas a cargo de las distintas unidades de la institución y la productividad de las Direcciones sustantivas-operativas; vigila la existencia de documentación, justificatoria y comprobatoria del ingreso y gasto de la Contaduría Mayor de Hacienda, se encarga de investigar los actos del personal de la dependencia que pudieran constituir responsabilidades administrativas; emite comentarios y recomendaciones, estableciendo un seguimiento para determinar

si las recomendaciones fueron atendidas y si las acciones correctivas se aplicaron evaluando los resultados; comprueba la eficacia de las disposiciones administrativas y verifica que la estructura orgánica de la dependencia coadyuve al cumplimiento de sus metas y objetivos. 16/

1.3. FACULTADES Y ATRIBUCIONES.

La facultad de revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal del año anterior, tradicionalmente correspondía al Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; hasta que por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 6 de diciembre de 1977, del Artículo 74, Fracción IV de nuestra Constitución Política se estableció que esa facultad, entre otras, sería exclusiva de la Cámara de Diputados.

En efecto, el Artículo 74, Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente, establece lo siguiente:

"Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

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 ha su juicio, deben decretarse para cubrirlos así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

16/ Manual de Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda, Mayo de 1990, México, D.F.

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

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

Como puede advertirse en la Cámara de Diputados se concentraron las facultades de examinar, discutir y aprobar anualmente la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, así como la revisión de la Cuenta Pública del año anterior. La reforma a que se hace mención, hizo congruente la facultad de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal, que corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados, con la de revisar la Cuenta Pública del año anterior que también corresponde ahora a la propia Cámara de Diputados. En esta reforma no hubo modificación alguna al artículo 73, fracción XXIV, teniendo el Congreso de la Unión la facultad exclusiva de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Esta facultad de cambio tuvo reflejo en el Poder Legislativo al expedirse la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que inicia su vigencia a partir del día 29 de

diciembre de 1978, la cual establece las bases de su estructura y funcionamiento de acuerdo con técnicas modernas y procedimientos empleados en la materia, facultandola para practicar auditorias a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal.

Al hacer referencia a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda se debe considerar que está integrada por tres partes fundamentalmente: La orgánica, que comprende los tres primeros capitulos, en los cuales se establecen y conforman los agentes que habrán de tener intervención en el examen y revisión de la Cuenta Pública, asignándole a cada uno de ellos sus respectivas competencias; la parte funcional, que comprende los dos siguientes capitulos y en los cuales se determina lo que es la Cuenta Pública, se establece la operacion, los medios y los elementos de que se vale la Contaduría para realizar sus funciones; la tercera parte esta compuesta de los dos últimos capitulos, refiriendose el primero de ellos a las responsabilidades y el segundo a la prescripción. En este capítulo centraremos nuestra atención en la parte orgánica de la ley, ya que es en esta parte donde se precisan las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda: conforme al artículo 10. es la Contaduria "el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal", asimismo el artículo 14 precisa que "la Cuenta Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal están constituidas 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 de la Deuda Pública Federal. Asimismo, forman parte de la Cuenta Pública los estados presupuestales y financieros, comprendiendo el de origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control gubernamental, de acuerdo con las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública". Para la revisión de las Cuentas Públicas antes aludidas la Contaduría Mayor de Hacienda ejercerá funciones de contraloría, en el artículo 3o. de su ley orgánica se señalan las atribuciones que con motivo de la función contralora tiene este órgano de fiscalización superior y que se mencionan a continuación:

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

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

Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;

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

c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y

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

II. Elaborar y rendir:

a) A la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, 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 esta presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;

2. Los resultados de la gestión financiera;

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

4. El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;

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

6. El análisis de las desviaciones presupuestales;

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

III. Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las instituciones privadas, o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

En el caso de los Municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del Gobierno de la Entidad Federativa correspondiente;

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

V. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y 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 autorizados, y en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones;

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

VII. Establecer coordinación en los términos de esta Ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto, 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 público;

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 las responsabilidades, y

X. Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta Ley, su Reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados."

En consecuencia con las atribuciones anteriores, el artículo 19o. agrega que la Contaduría Mayor de Hacienda goza de facultades para practicar visitas, inspecciones y auditorías, revisar toda clase de libros, documentos y objetos, sirviéndose de cualquier medio lícito que conduzca al esclarecimiento de los hechos.

En la revisión de la Cuenta Pública se verifica que el ingreso derive de la aplicación de la ley en la materia, y se comprobará que el gasto público se haya ajustado a los presupuestos de egresos tanto de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal, de acuerdo al cumplimiento de los programas y subprogramas aprobados; extendiéndose a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto públicos en la que se verificará la justificación y exactitud de los cobros y pagos realizados con apego a tarifas y precios autorizados o de mercado.

Si de la práctica de las auditorías resultaran irregularidades o diferencias entre las cantidades gastadas y las partidas presupuestales, o no existiere exactitud o justificación en los gastos realizados o en los ingresos percibidos, se determinarán las responsabilidades que procedan, promoviendo su fincamiento ante la Secretaria de la Contraloría General de la Federación.

La Contaduría Mayor de Hacienda se vale de la auditoría como principal mecanismo para el cumplimiento de sus atribuciones en la revisión de la Cuenta Pública; debiendo entenderse esta auditoría no en los términos tradicionales; sino como una revisión y evaluación sistemática de actividades, documentos, registros e información de un organismo o parte del mismo para determinar su veracidad, confiabilidad o eficiencia,

lo que permite emitir una opinión o juicio sobre la razonabilidad de las acciones y, en su caso, sugerir medidas para mejorar y hacer mas eficiente la administración y aprovechamiento de los recursos en el logro de los fines para los cuales existe o fue creado ese organismo.

La auditoria dependiendo de quien la practique, puede clasificarse en auditoria interna y auditoria externa. La auditoria interna se realiza dentro del ámbito de una organización, dependencia o entidad, siendo parte integrante de esas instituciones el personal que las practica, constituyéndose de esta forma un instrumento de control interno que revisa y evalúa su funcionamiento y controles, proporcionando la información de su gestión, y proponiendo medidas tendientes a mejorar la eficiencia en la administración de los recursos y eficacia en el logro de metas y objetivos. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, hasta el año de 1982, obligaba la creación de organismos de auditoria interna en todas la dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; creando en el año de 1983, de acuerdo al Programa de Renovación Moral de la Sociedad la Secretaría de la Contraloria General de la Federación que concentra todas las instancias de auditoria y control que se encontraban diseminadas en el Poder Ejecutivo. La Secretaría de la Contraloria General de la Federación, cuya base legal esta constituida en el artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es el órgano de auditoria interna del Poder Ejecutivo y representa la necesidad de conocer y evaluar los resultados de las acciones de gobierno. La auditoria externa es practicada por auditores o personal de un organismo independiente al auditado, este tipo de auditoria se realiza cuando se requiere proporcionar información dictaminada independiente a personas, dependencias o entidades

que no forman parte del organismo auditado. En el sector público esta auditoría es practicada por la Contaduría Mayor de Hacienda, que es un órgano ajeno al Poder Ejecutivo.

La auditoría gubernamental como mecanismo de valoración en la eficiencia de la gestión financiera del estado es reciente. Al efecto, el Contralor General de los Estados Unidos, Elmer B. Staats menciona:

"En tiempos preteritos y mas sencillos de la historia de nuestra nación, en que era factible dividir con mayor claridad las responsabilidades de cada nivel de gobierno los niveles podian trabajar en forma practicamente independiente. Ahora, los cambios profundos en nuestro orden social, politico y económico han traído consigo demandas con variedad y alcance sin precedentes en nuestra historia. La respuesta a estas demandas requiere un proceso de adopción de políticas financiamiento y administración que involucra la cooperación de los gobiernos federal, estatal y municipal."^{17/}

La demanda constante del pueblo de la correcta aplicación de los fondos públicos ha ampliado el alcance de la auditoría gubernamental, de tal suerte, que ya no es posible que se ocupe primordialmente de las operaciones financieras, sino de metas y alcances en el logro de objetivos por el gobierno, si estos son realizados económica y eficientemente y si se aplican o dan cumplimiento correcto a las leyes y reglamentos vigentes. Al efecto, la Contaduría Mayor de

^{17/} ISOARD Y JIMÉNEZ DE SANDI Corina A., Auditoría de las Operaciones de Gobierno, Fondo de Cultura Económica, México 1979, p. 36.

Hacienda práctica diversos tipos de auditoría, que a continuación se mencionan.

- Auditorías al Ingreso del Sector Central, comprueba si la recaudación de los ingresos se realizó de conformidad con las leyes aplicables en la materia; además de los derechos, productos y aprovechamientos como los ingresos provenientes de créditos, desde luego, en este aspecto se procura no invadir las atribuciones que competen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de autoridad fiscal.

-Auditorías al Egreso del Sector Central, realiza auditorías de tipo financiero de egresos, verifica si las dependencias y entidades ejercieron correctamente sus presupuestos, incluye los pagos por concepto de deuda pública y los movimientos de fondos federales.

-Auditorías a las Operaciones de las Entidades Paraestatales Federales, tanto en lo relativo a sus ingresos de toda índole como a sus egresos y a sus activos y pasivos.

-Auditorías de Legalidad, mediante esta auditoría se comprueba el grado en que las dependencias y entidades se ajustaron a la normatividad que regula su actuación, así como el grado en que cumplen su objeto social; con este propósito se evalúan la estructura y funcionamiento de los órganos de las dependencias y entidades auditadas.

-Auditorías de Obras e inversiones, en las cuales se revisa tanto el cumplimiento de la normatividad aplicable a las obras y a las inversiones públicas en general como la ejecución de las propias obras o proyectos de inversión.

-Auditorías de Evaluación de Programas, mediante la cual se verifica el cumplimiento de los objetivos y metas de los diversos programas presupuestarios en relación con los recursos empleados en su consecución. Para ello se examina el marco de planeación sectorial, formado por los diversos instrumentos de planificación, como el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales de mediano plazo, los programas regionales, los programas especiales, los programas operativos anuales y los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Los anteriores tipos de auditoría que practica la Contaduría Mayor de Hacienda, deben comprender ciertas actividades de acuerdo con el artículo 21 de su Ley Orgánica, que son las siguientes:

I. Verificar si las operaciones se efectuaron correctamente y si los estados financieros se presentaron en tiempo oportuno, en forma veraz y en términos accesibles, de acuerdo con los tipos de contabilidad aplicables al sector gubernamental;

II. Determinar si las entidades auditadas cumplieron en la recaudación de los ingresos y en la aplicación de sus presupuestos con las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y demás leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia, y

III. Revisar si las entidades alcanzaron con eficiencia los objetivos y metas fijadas en los programas y subprogramas, en relación a los recursos humanos, materiales y financieros aplicados conforme a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal ejercidos."

Ahora bien, debemos advertir que, en última instancia, las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda tienden a concentrarse en dos documentos fundamentales: los Informes Previo y de Resultados, en los cuales se contienen las conclusiones en torno al objeto de fiscalización, o sea la Cuenta Pública.

3.3.1. REVISION DE LA CUENTA PUBLICA

La Cuenta Pública es el informe que anualmente el Poder Ejecutivo rinde a la Cámara de Diputados, el cual muestra los resultados de la gestión financiera de las entidades y dependencias públicas; así como los alcances que la acción gubernamental ha tenido en el desarrollo económico y social del país. Este documento, además de mostrar los ingresos y egresos, refleja si las dependencias y entidades se apegaron en su ejercicio a lo dispuesto por la Ley de Ingreso, y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, formula anualmente la Cuenta De la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal del año anterior, la cual es sometida a la consideración del Presidente de la República,

quien la presenta para su revisión y examen a la Cámara de Diputados por conducto de su Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, en los términos de la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución.

Es conveniente aclarar que aun cuando se habla de una Cuenta Pública, en realidad son dos, ya que el Departamento del Distrito Federal elabora su propia Cuenta Pública.

El contenido de estas Cuentas Públicas, de conformidad con lo establecido en el artículo 140. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, "están constituidas 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, del Departamento del Distrito Federal, y los estados detallados de la Deuda Pública Federal. Asimismo, forman parte de la Cuenta Pública los estados presupuestales y financieros, comprendiendo el de origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal sujetos a control presupuestal, de acuerdo con las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública."

Con la entrega de la Cuenta Pública y revisión por parte de la Cámara de Diputados, termina el ciclo anual que se inicia

con la autorización de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal. Las metas que se pretenden alcanzar con la revisión de la Cuenta Pública, son las siguientes:

- Informar a los gobernados de la gestión financiera realizada por el Ejecutivo Federal en un año de ejercicio del presupuesto.
- Que el pueblo representado por la Cámara de Diputados pueda evaluar el desempeño del gobierno, ejerciendo una acción fiscalizadora.
- Servir como un elemento de relevancia en el proceso de planeación del gasto público.

En el sistema de gobierno mexicano basado en la división de los poderes la cual ya se estudio en el priemr capítulo, el Ejecutivo presenta al pueblo que es representado por el Poder Legislativo, el Informe de Gobierno, la Cuenta Pública, Informes Trimestrales sobre el comportamiento de las finanzas públicas (coyuntura), y los informes sobre avances de los planes nacionales y sectoriales. De una manera recíproca, la Contaduría mayor de Hacienda, en su carácter de órgano técnico de la Camara de Diputados tiene la obligación de presentar anualmente los Informes revio y de Resultados; por medio de estos Informes, el órgano fiscalizador, entera de los resultados de las revisiones practicadas a las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

3.3.1.1. INFORME PREVIO.

El informe previo, fundamentalmente es el análisis preliminar de la Cuenta Pública que se elabora con base en las apreciaciones técnicas y el criterio profesional del personal de la Contaduría Mayor de Hacienda. Dicho informe contendrá de acuerdo con lo expresado en el artículo 3o. de su ya citada Ley Orgánica, comentarios generales de que la Cuenta Pública haya sido presentada con apego a los principios de contabilidad gubernamental; los resultados de la gestión financiera; la observancia de los preceptos legales; el alcance de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados; el análisis de los subsidios, transferencias, erogaciones o conceptos similares; y por último, el análisis de las desviaciones presupuestales.

En términos generales el Informe Previo contiene "una evaluación macroeconómica de las finanzas públicas y se estructura en los siguientes aspectos:

- Marco Jurídico. Que establece las diferentes disposiciones legales que fundamentan las acciones de la Contaduría y la emisión del propio informe .

- Marco Socioeconómico. Se analiza la situación y evolución de la economía nacional e internacional, así como la interrelación y efectos que las mismas tienen sobre las finanzas públicas, también se analizan tendencias, tales como el desempleo, ingreso por capital, e información socioeconómica de acciones gubernamentales.

- Cumplimiento de las disposiciones legales. Donde se concretan las principales desviaciones e incumplimiento de los principales preceptos legales relacionados, las actividades, funciones y administración de las entidades de la Administración Pública Federal.

- Cumplimiento de principios de contabilidad gubernamental. Donde se comentan casos específicos de entidades que no cumplieron con principios de contabilidad gubernamental emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- Análisis financiero presupuestario. Se analiza en forma consolidada el Sector Central y el Sector Paraestatal del Gobierno Federal, las principales variaciones del presupuesto ejercido contra el autorizado y aquél contra el ejercido del año anterior, especificando aquellos casos de crecimiento o decremento en el gasto; se analiza el deficit público presupuestario, la deuda pública y la situación financiera.

- Análisis por entidades. En donde sobre algunas entidades del Sector Paraestatal que son seleccionadas, sujetas o no a control presupuestario, se analiza prácticamente considerando la misma información comentada en puntos anteriores.

- Evaluación de Programas. Se analiza el cumplimiento de objetivos y metas de los principales sectores, así como su interrelación con el ejercicio presupuestal, es decir, se verifica la congruencia, suficiencia y eficiencia de los recursos financieros con las metas que fueron alcanzadas.

- Seguimiento de observaciones y recomendaciones. Apartado en el que informa a la Cámara de Diputados sobre el

cumplimiento que las dependencias y entidades dieron a las recomendaciones hechas por la Contaduría Mayor de Hacienda en años anteriores.

- Conclusiones y recomendaciones. Apartado en el cual, independientemente de las conclusiones y recomendaciones que se vierten en cada uno de los capítulos del informe, se hace una evaluación de las finanzas públicas y se comentan las principales recomendaciones para mejorar en el Gobierno Federal sistemas, procedimientos y en general la corrección de irregularidades."^{18/}

La Contaduría Mayor de Hacienda, por conducto de la Comisión de Vigilancia deberá presentar este Informe a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre a la recepción de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, la cual emite un dictamen denominado "Dictamen de la Cuenta Pública", el que es sometido a discusión de la Asamblea de la Cámara de Diputados. Este debate por lo general se realiza en los meses de noviembre a diciembre del mismo año en que son presentadas las Cuentas Públicas; una vez que el dictamen ha sido aprobado, las conclusiones de la revisión son formalizadas en un acuerdo que es publicado en el Diario Oficial de la Federación, durante el mes de diciembre.

^{18/} ADAW ADAM Alfredo y RECERRIL LOZADA Guillermo, La Fiscalización Superior en México, U.N.A.M. 1986, pp. 143-144.

3.3.1.2. INFORME DE RESULTADOS

En el Informe de Resultados, la Contaduría Mayor de Hacienda presenta los resultados obtenidos que se desprenden de la revisión de la Cuenta Pública, así como de las irregularidades detectadas en el curso de las misma. Este Informe se deberá presentar a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia dentro de los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción.

Sobre la base de auditorías directas, de las visitas e inspecciones que la Contaduría Mayor practica a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal el Informe refleja el resultado de las revisiones a los ingresos y egresos del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal; de las cuentas de balance, de operación y de resultado de las entidades del Sector Paraestatal; del volumen, calidad de materiales en la ejecución de obras públicas y precios de las mismas; de los gastos financieros de entidades comprendidas en las Cuentas Públicas; de las adquisiciones y gastos generales.

El Informe de Resultados en términos generales contiene:

- Alcance de la revisión. Dentro del cual se indicara las unidades administrativas y entidades revisadas, así como el porcentaje de sus operaciones sujetas al proceso de revisión.

- Resultados de la revisión y alcances. En este rubro se comentarán los resultados observados y las acciones que la Contaduría Mayor de Hacienda emprenderá, para la corrección y

solventación de los mismos, estos comentarios serán presentados tanto por la evaluación sectorial del programa, como por cada una de las unidades administrativas y entidades auditadas.

- Seguimiento de observaciones y recomendaciones. Se informa sobre el avance de las aclaraciones, solventación y desahogo de irregularidades o desviaciones detectadas con motivo de revisiones anteriores como de los pliegos de observaciones pendientes de aclaración o solventación.^{19/}

^{19/} RICHARDO PAGAZA Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, Tomo II. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1984, p. 146.

ACCIONES LEGALES QUE EMPRENDE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

A través de la práctica de auditorías a diversas dependencias y entidades del Gobierno Federal, la Contaduría Mayor de Hacienda detecta irregularidades de diversa índole, las cuales pueden dar origen a responsabilidades de carácter administrativo, penal, político, económicas, etc. Así cuando hablamos de irregularidades, se debe entender esta, en sentido lato sensu, teniendo a su vez distintas acepciones a saber, tales como anomalía, falta, infracción, error, falla, omisión o contravención.

Pueden existir tantas irregularidades como disposiciones legales, contenidas en diversas leyes, reglamentos o manuales, que sería prácticamente imposible enumerar cada una de ellas, pero haremos mención a las mas comunes o que se presentan con mayor frecuencia en el desarrollo de la práctica de auditorías dependiendo de su naturaleza; así tenemos que en materia de ingresos existen irregularidades consistentes en omisión total o parcial en el pago de contribuciones; omisión en la declaración de ingresos (impuestos); venta de bienes sin reportar o ingresar su importe, etc. En materia de adquisiciones y prestación de servicios se tienen irregularidades que consisten en adquisición de bienes o servicios a proveedores no registrados en el Padrón del Gobierno Federal; el pago de esos bienes o servicios sin que estos hayan sido recibidos por la dependencia o entidad; adquisición de bienes a precios superiores autorizados en el mercado; pagos duplicados en la adquisición de bienes; documentación o información apócrifa. En materia administrativa se detectan deficiencias en el control de inventarios en los sistemas de almacenamiento; falta de manuales de organización,

de procedimientos o de su propia actualización. En materia de obra pública existen irregularidades consistentes en la utilización de materiales de obra de calidad distinta a los contratados; una obra mal ejecutada; pagos en exceso o indebidos en volúmenes de obra que no haya sido ejecutada; anticipos no amortizados a empresas contratistas; incorrecta aplicación de precios unitarios o en factores de escalación respecto al período de ejecución de las obras. En materia de presupuesto, contabilidad gubernamental y deuda pública pueden llegar a existir exceso en el ejercicio del gasto público que no haya sido autorizado en las partidas presupuestales correspondientes; que los registros presupuestales se encuentren incompletos o deficientes en su contenido; contratación de financiamientos por las cantidades superiores a las autorizadas en una dependencia o entidad públicas.

Frente a alguna de las irregularidades antes citadas y una vez ya determinadas por la Contaduría Mayor, el órgano de fiscalización superior ejercita acciones diversas. Aquí es conveniente distinguir a la acción procesal que en materia jurídica se conoce, y que al respecto el jurista Celso define como el derecho de perseguir en juicio lo que es debido, o como lo definen procesalistas mas modernos como Carnelutti o Chiovenda, que consideran a la acción como el derecho subjetivo público de pedir al órgano jurisdiccional que declare el derecho en una situación controvertida; la acción que para nuestro estudio consideraremos será en su sentido filológico, o sea como el ejercicio e impulso de una atribución, facultad o potencia. En consecuencia las acciones que la Contaduría Mayor de Hacienda lleva a cabo en el ejercicio de sus atribuciones con motivo de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal son; las recomendaciones; la promoción de imposición de sanciones; los

señalamientos; la promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal; los resarcimientos espontáneos; los pliegos de observaciones; la promoción de fincamiento de responsabilidades y las denuncias penales; a continuación trataremos por separado cada una de estas acciones.

4.1 RECOMENDACIONES

Las recomendaciones se comunican a las dependencias o entidades públicas auditadas a través de un oficio, en el que se establece un plazo variable que fluctúa entre 30 y 45 días hábiles, dependiendo del grado de dificultad que para atender la recomendación tenga la unidad administrativa auditada. Las recomendaciones concretamente consisten en dar a conocer a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal un conjunto de propuestas y sugerencias a efecto de que se superen deficiencias detectadas en el desarrollo de la auditoría las cuales pueden ser de carácter programático, de sistemas, financieras de planeación, de ejecución de obras, etc., o bien simplemente para mejorar el aspecto procedimental de las áreas o unidades administrativas revisadas. En otras palabras, el propósito de las recomendaciones es mejorar la gestión financiera y administrativa del Estado, solicitando al efecto que las dependencias y entidades comuniquen a la Contaduría Mayor las medidas adoptadas en relación con las recomendaciones formuladas, o en su caso, los comentarios correspondientes en el plazo solicitado.

En efecto, las recomendaciones se refieren a una serie de deficiencias o aspectos que se pueden mejorar, y que en términos generales no conllevan a un resarcimiento a la Hacienda Pública del Gobierno Federal o del Departamento del

Distrito Federal; por esa razón, las recomendaciones se notifican sin perjuicio de que la Contaduría Mayor de Hacienda pueda promover otras acciones que legalmente procedan. 20/

4.2 PROMOCION DE IMPOSICION DE SANCIONES

La Contaduría Mayor de Hacienda a través de esta acción solicita a la autoridad correspondiente sea aplicada la sanción que proceda legalmente a un servidor público o particular que a través de la ejecución de algún acto u omisión hayan infringido una o algunas disposiciones legales o reglamentarias de carácter administrativo.

En este caso la autoridad sancionadora, ante la cual se promueve la imposición de sanciones administrativas que correspondan, varía dependiendo de quien se trate, ya sean servidores públicos o particulares. De ahí que cuando se hable de servidores públicos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que la autoridad que aplique la sanción podrá ser el superior jerárquico, la Contraloría Interna de la dependencia o entidad a la que pertenezca, el Coordinador de Sector o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; por otro lado, si se tratara de particulares y que regularmente son las empresas contratistas o proveedores, entonces la autoridad sancionadora será la Secretaría de Programación y Presupuesto, o la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

20/ Seminario sobre Tópicos de Contabilidad y Auditoría Gubernamentales, Segunda Sesión de 13 de mayo de 1986. México, D.F.

La imposición de sanciones administrativas se promueve a través de un oficio el cual contendrá una narración clara y sucinta de los hechos; haciendo mención expresa a las disposiciones infringidas, acompañando a la promoción las pruebas necesarias que permitan demostrarlos, especificando el artículo o artículos infringidos, otorgando a la autoridad ante la cual se haya promovido la sanción un plazo para el trámite respectivo.

4.3 OFICIOS DE SEÑALAMIENTO

El señalamiento es un comunicado que hace la Contaduría, a través de un oficio dirigido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya sea cuando se trate de contribuciones federales o de las correspondientes al Departamento del Distrito Federal. Con el oficio de señalamiento se pone en conocimiento de la autoridad fiscal ya mencionada, los errores u omisiones que se hubiesen detectado en el pago de ciertas contribuciones, productos o aprovechamientos y que motivan que el Erario Público deje de percibir el monto total de los ingresos que le corresponden, por lo que con esta acción solicita a las autoridades hacendarias procedan a la revisión, determinación y liquidación de las diferencias que con ese motivo, pudieran existir a cargo del contribuyente con sus correspondientes accesorios, otorgándoles un plazo para que comuniquen a la Contaduría el trámite respectivo

4.4 PROMOCION DEL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE COMPROBACION FISCAL

A través de esta acción el órgano técnico de la Cámara de Diputados comunica a las autoridades hacendarias una posible evasión fiscal por parte de algún contribuyente lo que puede traer como consecuencia un daño o perjuicio a la Hacienda Pública, por lo cual le es solicitado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le sea practicada una auditoría directa a dicho contribuyente. La Contaduría Mayor de Hacienda llega a tener conocimiento de tales irregularidades cuando al estar practicando la revisión a las operaciones realizadas por la dependencia o entidad pública respectiva considera necesario efectuar compulsas a los particulares que celebraron dichas operaciones, a efecto de comprobar si en sus declaraciones manifestaron los ingresos que con motivo de esas operaciones hayan percibido, de tal manera que al efectuarse la auditoría se detecta la probable evasión fiscal.

Mediante el oficio respectivo se hace del conocimiento de la autoridad fiscal los hechos y disposiciones infringidas, así como las pruebas correspondientes, solicitando se practique auditoría directa al contribuyente de que se trate, se otorga un plazo para que se informe los resultados obtenidos con motivo de tal gestión.

4.5 RESARCIMIENTOS ESPONTANEOS

Este procedimiento es utilizado por la Contaduría Mayor de Hacienda, principalmente por razones de economía, pues el efecto de un resarcimiento espontáneo es el de originar el

desahogo de la irregularidad respectiva dándose por concluido el asunto de que se trate, de ahí que sería innecesario proseguir con los trámites subsecuentes como sería el pliego de observaciones, el cual a la vez podría dar origen a la promoción de fincamiento de responsabilidades, etc. Por medio de este procedimiento la Contaduría Mayor conoce del acuerdo que celebran por una parte la dependencia o entidad públicas que hayan sufrido el menoscabo en su patrimonio, y por la otra el particular que se vio beneficiado con el pago improcedente o en exceso; el acuerdo deberá tener como punto principal los términos en que el particular resarcirá a la Hacienda Pública, levantando al efecto una acta administrativa para constancia del acto, en la que se hará mención a los antecedentes de la irregularidad detectada por el organismo de fiscalización; los términos en que el particular llevará a cabo el resarcimiento o reintegro a la Hacienda Pública Federal o del Departamento del Distrito Federal, a través de sus correspondientes Tesorerías y la mención de que la Contaduría Mayor toma conocimiento de lo acordado en esa reunión, para promover, en su caso, las acciones que legalmente pudieran resultar. El resarcimiento espontáneo tiene lugar si se presentan los siguientes supuestos:

1.- Que exista consentimiento entre las partes, en este caso entre la dependencia o entidad auditadas y el particular que haya participado en la irregularidad para que éste realice el resarcimiento de la cantidad o cantidades que haya percibido indebidamente.

2.- Que la irregularidad detectada no haya sido provocada en forma dolosa, ni que presumiblemente sea constitutiva de algún delito. Este supuesto es de vital importancia y debe tenerse siempre presente a efecto de

no encubrir conductas de carácter delictivo que pretendan limpiarse con un mero resarcimiento.

4.6 PLIEGO DE OBSERVACIONES

El Pliego de Observaciones es hasta el momento la acción fundamental de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual consiste en comunicar con carácter formal a la dependencia o entidad publicas auditadas la irregularidad o conjunto de irregularidades detectadas en sus áreas o unidades administrativas, y que trae como consecuencia el resarcimiento de los daños y perjuicios a la Hacienda Pública, por lo que se les requiere de la información y documentación comprobatoria y justificatoria, otorgandoles al efecto, un plazo improrrogable de 45 días hábiles contados a partir del momento de su notificación; este plazo se encuentra determinado en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en su artículo 33, el cual dispone que este plazo es improrrogable, es decir, es un término perentorio o fatal que no admite prórroga o nuevo plazo: por lo tanto una vez que haya transcurrido dicho término sin que se hubiese aportado la información y documentación requerida o bien que la misma fuera insuficiente para dar por desahogada la irregularidad de que se trate la Contaduría Mayor de Hacienda promoverá ante la Secretaria de la Contraloría General de la Federación el fincamiento de las responsabilidades que legalmente procedan. El Pliego de Observaciones tiene lugar en aquellas irregularidades que provocan un daño o perjuicio a la Hacienda Publica Federal o del Departamento del Distrito Federal, y que trae como consecuencia el resarcimiento de esos daños y perjuicios causados y sus correspondientes accesorios, o sea los intereses que haya generado la cantidad que se haya percibido

indebidamente o en exceso por el particular desde la fecha de su pago hasta el total reintegro a la Hacienda Pública .

La política que sigue la Contaduría Mayor es la de elaborar los pliegos de observaciones cuando de los resultados de las auditorias practicadas se desprenda que efectivamente la Hacienda Pública se vió afectada en su patrimonio. Según lo dispuesto por el ya mencionado artículo JJ de la Ley Orgánica, el Pliego de Observaciones se formula a la dependencia o entidad auditada; por tanto el destinatario de los Pliegos de Observaciones son las dependencias o entidades públicas de que se traten, por conducto de sus titulares, quienes deberán aportar o proporcionar la información o documentación respectiva para esclarecer las irregularidades detectadas en el desarrollo de la auditoria. Las dependencias y entidades públicas como no tienen presencia física, sino que actúan a través de su personal, este deber de proporcionar la información y documentación se traslada al servidor público correspondiente; concretamente el requerimiento se dirige al titular de la unidad administrativa o área en donde se haya detectado la irregularidad, independientemente de que este servidor público hubiere tenido participación o no en la irregularidad, esto en virtud de que por su posición y funciones que desempeña en ese momento se encuentra en condiciones para aclarar la discrepancia y aportar elementos para el esclarecimiento de los hechos. Si el titular de la dependencia o entidad no tuvo participación en las irregularidades de ningún modo es o será responsable directo o subsidiario; no obstante, tiene la obligación de agotar todos los medios de que disponga en su carácter de funcionario actual para aportar toda la información y documentación que le sea posible.

De igual manera el Pliego de Observaciones es notificado al superior jerárquico inmediato del principal obligado; al tercero o particular que haya participado en la irregularidad, y en general a todos aquellos funcionarios que en el período en que tuvieron lugar las irregularidades conocieron los hechos constitutivos de los mismos en razón de sus funciones, aún cuando estos no desempeñen ya su encargo público esto en razón de otorgar la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14o. constitucional y dar la oportunidad de ser escuchados para alegar lo que a su derecho convenga, permitiendo de esta manera allegarse de mayores elementos para la determinación de las responsabilidades correspondientes. Es hasta esta fase cuando el Organó Técnico de la Cámara de Diputados determina las responsabilidades que correspondan a cada una de las personas que hubieren tenido participación en las irregularidades, sean servidores públicos o particulares, tomando como soporte los elementos que recabados durante el desarrollo de la auditoría y la información y documentación que se hubiese remitido a la Contaduría en respuesta al Pliego de Observaciones formulado.

4.7 PROMOCION DE RESPONSABILIDADES

La Contaduría Mayor de Hacienda tiene la facultad de acuerdo con los artículos 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 20 y 31 de su Ley Orgánica de determinar las responsabilidades que deriven de las irregularidades detectadas con motivo de la revisión de la Cuenta Pública, en otras palabras fija los términos de dichas responsabilidades en lo referente a los sujetos responsables, monto y concepto.

Cabe resaltar que las responsabilidades que determina la Contaduría Mayor de Hacienda derivadas de la falta de desahogo del Pliego de Observaciones son de tipo administrativo, por lo que el órgano fiscalizador para la determinación de los posibles responsables tendrá que hacerlo de acuerdo con lo dispuesto en las normas administrativas aplicables en esa materia tales como: La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. A este respecto se consideran los tres tipos de responsabilidad administrativa, teniendo en primer término al responsable directo que es el servidor público que, mediante un acto u omisión, origina un daño o perjuicio a la Hacienda Pública; en segundo lugar esta el responsable subsidiario que es el servidor público que por la índole de sus funciones le corresponde revisar o supervisar las actividades del responsable directo, pero que por causas que implican dolo, culpa o negligencia omitió dicha revisión o autorizó los actos de su subalterno, y en tercer lugar se encuentra el responsable solidario que es el tercero que tuvo participación en la causación de los daños y perjuicios a la Hacienda Pública, ya sea al recibir un pago indebido o en exceso.

La Contaduría Mayor de Hacienda una vez determinadas las responsabilidades, promueve su fincamiento ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a efecto de que esa dependencia del Ejecutivo Federal formule el Pliego de Responsabilidades correspondiente, el cual posteriormente se traduce en crédito fiscal a cargo de los responsables directo, solidario y subsidiario, turnándolo a la Tesorería de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, según sea el caso, para hacer efectivo su cobro mediante el proceso administrativo de ejecución.

4.8 DENUNCIA PENAL

La Contaduría Mayor de Hacienda a través del ejercicio de esta acción pone en conocimiento de la Procuraduría General de la República o de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal la irregularidad o irregularidades, cuyos hechos que la configuren presumiblemente puedan ser constitutivos de algún delito. El organismo fiscalizador formula la denuncia penal, la cual contendrá una exposición pormenorizada de los hechos, apoyándose en el dictamen técnico que emita el Área operativa sustantiva de la propia Contaduría Mayor que haya detectado la irregularidad que diera origen a esta acción, anexando a dicho dictamen técnico todos los medios de prueba recabados en la práctica de la auditoría, a fin de que el Ministerio Público esté en posibilidad de promover el ejercicio de la acción penal.

Sin duda alguna esta es la acción más drástica que la Contaduría Mayor de Hacienda promueve; independientemente de que se promueva la responsabilidad penal, se puede promover la responsabilidad administrativa, aunque por política de la propia Contaduría se da prioridad a la primera, a fin de evitar poner sobre aviso a los presuntos responsables y estén en posibilidad de eludir la acción penal correspondiente.

Con relación a cada una de las acciones antes mencionadas la Contaduría Mayor de Hacienda lleva a cabo un seguimiento de las mismas hasta su conclusión definitiva; ya sea porque fueran atendidas debidamente las observaciones y recomendaciones formuladas a alguna dependencia o entidad; o bien que se desahoguen por resarcimiento, o por la presentación de datos que da como resultado el desvanecimiento de los hechos

en los que se apoya alguna irregularidad; o por otro lado la promoción del fincamiento de responsabilidades correspondientes ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Este seguimiento tiene como propósito que las acciones no se detengan en su tramitación, a través de aplicar el principio de impulsión y celeridad en cada caso concreto hasta la conclusión definitiva del mismo.

Dentro de este marco se ha instrumentado un sistema computarizado para facilitar el seguimiento de las acciones antes descrito, el cual se denomina Sistema de Seguimiento de las Acciones Promovidas (SSAP), que permite llevar un control operativo y preciso sobre el estado en que se encuentran las múltiples acciones que promueve la Contaduría Mayor de Hacienda.

CONCLUSIONES

- 1.- De acuerdo al régimen gubernamental adoptado por nuestro país basado en la división de poderes, el órgano legislativo de representación popular añade a su función legislativa la de fiscalizar la gestión financiera del Estado, a esta acción revisora se le conoce con el nombre de fiscalización superior.
- 2.- Corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados, como parte integrante del Poder Legislativo la facultad de revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal que cada año rinde el Presidente de la República.
- 3.- La Cámara de Diputados para llevar a cabo la función fiscalizadora cuenta con un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda que será la directamente encargada de revisar las Cuentas Públicas, a través de la práctica de auditorías a entidades o dependencias del sector público o privado, así como a personas físicas o morales que manejen fondos pertenecientes a la Hacienda Pública.
- 4.- La Contaduría Mayor de Hacienda es considerada como el auditor externo del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal; por ello es necesario que la Contaduría finque directamente las responsabilidades,

cuando así procedan, sin la necesidad de recurrir a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quedando regulado el grado de independencia en la Constitución Política, y los aspectos concretos en Leyes.

- 5.- Se debe actualizar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual debe contemplar en un capítulo especial cada una de las acciones que promueve, señalando en cada caso el término que se concede para tal efecto. Lo anterior derivado de que el único documento que menciona la citada ley es el Pliego de Observaciones.

- 6.- Como resultado de la presente investigación se sugiere la sustitución del nombre actual de la Institución denominada Contaduría Mayor de Hacienda, por el de Contraloría General o Auditoría General de los Estados Unidos Mexicanos; dado que el término Contaduría se relaciona con la contabilidad de alguna dependencia o entidad; situación distinta con la palabra Contraloría que además de comprender a la acción contable, sugiere un estricto control en los ingresos y en el ejercicio de egresos, así como el alcance de metas y programas desarrollados por el organismo auditado; asimismo, el de auditoría que alude a la revisión de los egresos públicos.

- 7.- De igual forma se sugiere la creación de otra Subcontaduría y de Delegaciones Regionales Desconcentradas, que serían las encargadas de realizar

las auditorias a entidades federativas distantes al Distrito Federal, coordinadas por la Subcontaduria de nueva creación, evitando de este modo el traslado de personal del referido órgano a otros estados de la Republica para la realización de las auditorias, las que serian practicadas por profesionales de esas regiones.

- 8.- Por otra parte, es indispensable la adecuación de la norma a la actualidad, concretamente el Capitulo V de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto publico Federal y IV de su Reglamento, ya que en los mismos en materia de Responsabilidades, aun hace referencia a la Secretaria de Programacion y Presupuesto cuando estas funciones le correspondian y que por disposicion de la ley, ahora son exclusivas de la Secretaria de Contraloria General de la Federacion de conformidad con lo establecido en el articulo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal.

Lo anterior crea una confusión al interpretar la ley, aún cuando el articulo Quinto Transitorio de este ultimo ordenamiento deja a salvo tal situación.

- 9.- De lo anterior y de las diversas confusiones que existen al interpretar la norma, invariablemente la Secretaria de la Contraloria General de la Federacion al recibir una promocion de fincamiento de responsabilidades derivada de un pliego de observaciones, califica dicha promocion para su procedencia, lo cual es contra derecho ya que de acuerdo al articulo 172 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, contabilidad y Gasto Publico Federal, esta

dependencia del Ejecutivo Federal al recibir la promoción de fincamiento, hecha por este órgano fiscalizador, debe fincar la responsabilidad correspondiente sin más trámite que el de su notificación a los responsables directo, subsidiario y solidario: así como a la Tesorería de la Federación.

- 10.- Por último, es conveniente que la existencia de la Institución denominada Contaduría Mayor de Hacienda se difunda a todo el pueblo, que en última instancia es el realmente interesado en que sus impuestos y aportaciones sean manejados con la honestidad y transparencia debidas.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel
Teoria General Del Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, México 1978.

ADAM ADAM, Alfredo y
BECERRIL LOZADA, Guillermo
La Fiscalización Superior en México
UNAM. México, 1986.

ARISTOTELES
La Política, Libro IV.
Editorial Porrúa, México.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio
Derecho Constitucional Mexicano
Editorial Porrúa. México, 1979.

CARPIZO MACGREGOR, Jorge
La Constitución Mexicana de 1917
UNAM. México, 1980.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel
División de Poderes y Formas de Gobierno
en la Constitución de Apatzingán
México, 1964.
DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO
CONSTITUYENTE, Tomo II.

ISOARD Y JIMENEZ DE SANDI, Carlos A.
Auditoría de las Operaciones de Gobierno
Fondo de Cultura Económica
Mexico, 1979.

MONTESQUIEU
Del Espíritu de las Leyes
Editorial Porrúa, 4a. ed.
México, 1980.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio
Introducción a la Administración Pública
en Mexico
Tomo I. Bases y Estructura
INAP. México, 1984.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio
Introducción a la Administración Pública
en Mexico
Tomo II. Funciones y Especialidades
INAP. México, 1984.

REVISTA DIALOGO, 2a. Epoca. Año 1o., Núm. 4
Boletín Interno de la Contaduría Mayor de Hacienda
Sept-Oct. Mexico, 1984.

TENA RAMIREZ, Felipe
Derecho Constitucional Mexicano
Editorial Perrua. México, 1985

TENA RAMIREZ, Felipe
Leyes Fundamentales de México
Editorial Porrúa. México, 1978.

TOPICOS DE CONTABILIDAD Y AUDITORIA
Seminario, 2a. Sesión del 13 de mayo de 1986
México, D.F.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Ley de Obras Públicas y su Reglamento.

Ley General de Deuda Pública.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

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

Ley de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Manual de Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda.