

490  
2e)

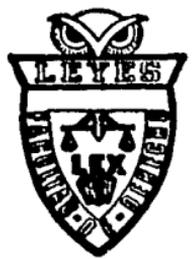
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**



**FACULTAD DE DERECHO**

**EL CONTROL JURIDICO POLITICO DE LAS  
FINANZAS PUBLICAS EN MEXICO.**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
*CESAR GUMERSINDO MACHADO ARIAS*



**DIRECTOR DE TESIS:  
LIC. MARGARITA FUCHS BOBADILLA**

MEXICO, D. F.

**FALLA DE ORIGEN**

1994



## **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.

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS



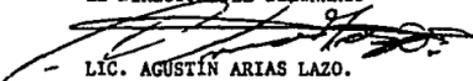
C.DIRECTOR DE SERVICIOS  
ESCOLARES DE LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
P R E S E N T E .

El pasante CESAR GUMERSINDO MACHADO ARIAS, con número de cuenta 8156094-7, elaboró su tesis profesional en este Seminario bajo la dirección de la Lic. Margarita Fuchs Bobadilla, intitulada "EL CONTROL JURIDICO POLITICO DE LAS FINANZAS PUBLICAS-EN MEXICO".

El pasante CESAR GUMERSINDO MACHADO ARIAS, ha concluido la tesis de referencia, la cual llena los requisitos exigidos para todos los efectos académicos.

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Ciudad Universitaria, D.F., a 8 de diciembre de 1993.  
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO



LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO.

cie.

**A MIS PADRES, MIS HERMANOS, MI ESPOSA Y MIS HIJOS.**

**CAPITULO PRIMERO: LA NATURALEZA JURIDICA DEL CONTROL EN MÉXICO.**  
Constitucionalidad de la Revisión de la Cuenta Pública.

**I. Antecedentes Históricos:**

- 1.- Nueva España.
- 2.- México Independiente.
- 3.- Constitución de Cádiz.
- 4.- Constitución de Apatzingán.
- 5.- Constitución de 1824.
- 6.- Constitución de 1857.
- 7.- Constitución de 1917.
- 8.- Reformas Constitucionales de 1977.

**II. Autoridades y órganos competentes en materia de control en México.**

- 1.- El control indirecto o fiscalización superior.
  - a) La Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados.
  - b) La Contaduría Mayor de Hacienda.
- 2.- El control directo.
  - a) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
  - b) Dependencias globalizadoras y coordinación sectorial.
  - c) La función resarcitoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 3.- El control jurisdiccional en la ejecución de los recursos públicos.

**CAPITULO SEGUNDO: LA REVISION DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL.**

**I. La revisión de legalidad en los informes previo y de resultados.**

- 1.- ¿Auditoría de legalidad?
- 2.- Revisión legal:
  - a) Del ingreso y gasto público.
  - b) Orientación sectorial del gasto.
  - c) Deuda pública.
  - d) Organismos y empresas del gobierno federal.

**II Observancia de la legislación aplicable vinculada con la Cuenta Pública.**

- 1.- El Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 2.- Ley de Planeación.
- 3.- Ley de Ingresos de la Federación.
- 4.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- 5.- Ley de Obras Públicas.
- 6.- Ley General de Bienes Nacionales.
- 7.- Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles.
- 8.- Ley General de Deuda Pública.
- 9.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 10.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- 11.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**CONCLUSIONES.**

**BIBLIOGRAFIA.**

- 1.- Libros.
- 2.- Revistas.

El hábito hace al monje, la costumbre al crucificado... Yo he resuelto la consumación de un destino. Le dije: Anda, ve a la rueca a deshilar la distancia. Se lo dije porque yo sabía qué era entonces la distancia... Yo puse besos en los quicios, en las piedras, en la sal. Yo puse besos en las azoteas, en el almidón, en todas las gramíneas, en las manos, en los papeles... Anda -le dije- ve y acércanos la distancia. Ella se fue. Y, cuando hubo vuelto, me puso la distancia entre las manos. "¿Qué vamos a hacer con esto?". Ella preguntó y yo respondí: Vamos a inventar la justicia... Entonces yo me puse a amasar, a estirar esa pelotita de distancia. Hice un cilindro que se iba adelgazando y estirando a medida que yo lo rotaba entre mis manos. Así creció esa materia de distancia hasta que casi se hizo infinita. Esto tardó mucho tiempo.

Sólo cuando terminé ella dijo: ¿Eso es la justicia? Entonces dije yo: He estado mucho tiempo haciendo una sola cosa; tanto que hacer esto se me ha convertido en costumbre, en algo normal; ésta es la norma y hacerla ha sido bueno. Esta norma es la regla que mide... Entonces ella puso sus dos manos sobre la distancia, tomó firmemente con cada una ese cilindro, y lo trozó... Ahora -dijo- he inventado la venganza. Y nadie podrá negar que la venganza es justa. Ahora, querido, hemos inventado el destino.

Francisco Segovia.

## PALABRAS PRELIMINARES

=====

Quizá la intención de este trabajo parezca desmesurada. ¿Acaso al control de la actividad financiera del Estado Mexicano comprende una revisión legal? ¿Es suficiente que en su actuación se apege únicamente al principio de juridicidad, para garantizar la eficiencia y aplicación correcta de los recursos públicos? ¿Cuáles son los preceptos legales congruentes en la aplicación de esos recursos? ¿Cómo debe regular su actuación, respecto del gasto público? ¿Qué autoridades y órganos controlan el ejercicio del presupuesto del gobierno federal? ¿Qué participación tiene el poder legislativo en la gestión financiera del Estado en México? Estas son las cuestiones relevantes que serán planteadas en las siguientes páginas, y las respuestas que logran dárseles aún cuando es parcial o sencilla, se hace con el rigor técnico jurídico, en su análisis y conclusiones, para obtener la licenciatura en Derecho.

Ahora bien, la orientación específica de la tesis que sustenta este trabajo, nace de la inquietud, originada en las ya pretéritas, pero siempre recientes clases de Derecho Económico, que lograron transmitir a quienes asistimos a ellas, la inconformidad por el abuso y exceso de poder en México. En ese sentido, parafraseando al tratadista Boris Mirkine Guetzevitch (citado por el Dr. Héctor Fix Zamudio en: los tribunales Constitucionales y los derechos humanos, U.N.A.M.-1980), consideramos que la revisión legal de la actividad financiera del Estado al igual que la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, -- constituyen el mejor mecanismo en la racionalización del poder, ya que, adelantándonos a las conclusiones, solamente la revisión legal de la cuenta pública puede proporcionar al ciudadano común y corriente la certeza en la utilización de los recursos públicos, y además porque el informe que presenta el Ejecutivo para su aprobación por la H. Cámara de diputados, debe sujetarse estrictamente al marco legal que previamente el Poder Legislativo le determinó, y esto, sin lugar a dudas, es el vértice del que se desprenden las principales acciones del órgano constitucionalmente facultado para ello: la Contaduría Mayor de Hacienda.

El objetivo final, con argumentos de hecho y de derecho consiste en demostrar que la revisión jurídico-económica es la única revisión posible, en razón de que los instrumentos que sirven para su realización, no deben confundirse con sus fines o con los diversos tipos de auditoría que dentro del sector público se practican, que finalmente corresponden a aspectos normativos o de política económica.

El breve bosquejo histórico, que da inicio a estas líneas a partir de la fundación del H. Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz en 1519, resalta a manera de hilo conductor las diversas posiciones que se han desarrollado alrededor del Estado con miras a controlar jurídicamente su actividad financiera.

Ha sido intención fundamental, destacar la solución que nuestras instituciones han logrado imprimir a este problema, esencial para la vida política de una comunidad: cómo sujetar al Estado a un marco coherente de actuación, sin menoscabo o exceso en las atribuciones que constitucionalmente el Poder Legislativo le otorga al Ejecutivo para el cumplimiento de sus planes y programas de gobierno.

El largo recorrido que va desde el siglo XVI, convincentemente o no, muestra la concatenación que ha seguido el control político hasta nuestros días, sin olvidar que subyacente a él, han existido profundas pugnas y desequilibrios que en determinadas situaciones llevaron al caos a la nación.

Es prudente hacer notar que, salvo la necesaria referencia a la época colonial y del México Independiente, únicamente se hace reseña de la evolución constitucional, y excepcionalmente el análisis de la legislación aplicable que sirve como marco de referencia para entender las Instituciones que actualmente rigen el control de los recursos públicos en materia federal.

Por otra parte es indispensable advertir que las principales conclusiones a las que se llega, son producto del razonamiento y la práctica cotidiana, difícilmente se pueden considerar definitivos, en todo caso se trata de hipótesis perfectibles en espera de la irrefutable prueba del tiempo, y de otros pareceres más sesudos y con mayor experiencia quienes podrán o no justificar este trabajo.

Agradezco la oportunidad de colaborar en la Contaduría Mayor de Hacienda, que me otorgó el titular de este órgano técnico: Licenciado Javier Castillo Ayala, sin lo cual no pudiera entenderse la realización de este trabajo. Asimismo dejo constancia del tenaz acicate que influyó en mí por parte del Licenciado Luis Humberto Sanguino Rovira, estimado y fino amigo que encabeza la Dirección General Jurídica de esa dependencia del Poder Legislativo.

Finalmente, hago notar el apoyo que me brindaron, para la realización de esta tesis, el Licenciado Carlos Nava Pérez y mi hermano Juan Pedro Machado Arias, quien pacientemente digitó y corrigió todas y cada una de las cuartillas de este trabajo.

## CAPITULO PRIMERO

\*\*\*\*\*

### ANTECEDENTES HISTORICOS.

\*\*\*\*\*

#### 1.- NUEVA ESPAÑA.

La mexicanidad como tal, se concibe a partir de la fundación de la Nueva España, crisol de las culturas indígena y española que dieron como resultado a los primeros mexicanos, quienes a través de las instituciones originales nos legaron la tradición que hoy en día se refleja no sólo en nuestras costumbres y celebraciones, sino también en las actitudes y conductas respecto de la función estatal y los cargos públicos; instituciones novohispanas, que no siempre respondieron a lo que el Sistema Patrimonialista Español esperaba de ellas, pues la diferenciación estamental de la sociedad, no implicó la estrecha vinculación a la Monarquía peninsular, pese a los privilegios y jurisdicciones especiales que se delegaron en grupos y corporaciones (especialmente la Iglesia) a lo largo del territorio nacional, lo que por el contrario y a la postre ocasionó el más grande fracaso del Estado Absolutista español.

Al comenzar el siglo XVI, con el descubrimiento de América a cuestras y ante la expectativa económica del Nuevo Mundo, la Monarquía Española puso en práctica el monopolio comercial con las Indias y resolvió crear la Casa de Contratación de Sevilla, el 20 de enero de 1503. Esta institución ejerció la fiscalización directa de los ingresos y egresos por medio de las llamadas Tesorerías Americanas, integradas por un tesorero, un contador y un factor, funcionarios que llegaron a ser conocidos como los "Oficiales Reales" y que formaban lo que puede llamarse la organización administrativa de las Tesorerías Coloniales. Es decir, a pesar de que la Casa de Contratación era una institución eminentemente comercial, con el tiempo se convertiría en "un departamento del gobierno, un ministerio de comercio, una escuela de navegación y una aduana para el comercio colonial" (1).

Desde su fundación, la Casa de Contratación se erige en Supremo Organó Ejecutivo de las Indias. En las ordenanzas dadas en Monzón en 1510, se establece que todos los despachos de Indias deberán enviarse directamente a la Casa, así como las relaciones de ingresos y egresos formuladas por las Tesorerías Americanas, las que se archivarán y asentarán en un libro especial, el cual será refrendado por sus tres Oficiales, quienes a su vez llevarán el registro minucioso de las remesas de fondos provenientes de América (2).

(1) HARING CLARENCE H., Comercio y navegación entre España y las Indias, México, F.C.E. 1979, p. 34

(2) SANCHEZ BELLA ISMAEL, La Reorganización Financiera de las Indias, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1968, p. 80

A mediados del siglo XV, "la Casa se había transformado en una de las principales agencias de la Real Hacienda. Ahí se recibían todas las rentas de la Colonia, prestaban juramento los funcionarios del fisco destacados en ultramar y también partían muchas de las disposiciones para regular el comercio y organizar el sistema fiscal del Nuevo Mundo". En efecto, la Corona Española obtenía la mayor parte de sus ingresos, mediante la imposición de gravámenes tales como el almojarifazgo, portazgo y almirantazgo a las mercancías importadas de América y por ello la exclusividad en el manejo del sistema comercial le reportaba cuantiosos recursos (3).

Desde aquellos tiempos Fernando V propiciaba que la actuación del Estado se enfocara al cumplimiento de objetivos específicos en política económica, tendientes a monopolizar el comercio de América. Este rasgo refleja la presencia del primitivo Estado Moderno que emergía lenta pero inexorablemente entre la sociedad feudal, opuesta al fomento y desarrollo de actividades económicas de largo alcance y beneficio común para el Imperio. A consecuencia de este primitivo Estado Moderno, tuvieron su origen las instituciones de control; orientadas más a vigilar la recaudación y salvaguardar los recursos del Soberano que a su escrupuloso y correcto manejo. Es así, que la oposición extrema al avance de la potestad estatal devino en la acumulación excesiva de poder a manos del Monarca, lo que finalmente condujo al Absolutismo y a la formación de una intrincada red administrativa que facilitó el manejo central de la incipiente actividad financiera. Por ello, a partir de 1524 se crea el Consejo de Indias, organismo que había funcionado hasta entonces como una sección del Consejo de Castilla vinculado directamente al Rey, y se le otorgaron grandes facultades administrativas, judiciales y financieras, para la supervisión de los funcionarios del fisco colonial, expedición de nombramientos, revisión de cuentas, visitas y juicios de residencia (4).

Desde un punto de vista político, América vio suplantado en su territorio la estructura funcional de España, mediante un complejo sistema en donde los resortes del control estuvieron asociados a la capacidad de funcionarios y legistas profesionales. Económicamente comienzan a mostrarse insuficiencias en la producción artesanal, y se generó una economía doméstica cerrada en donde la falta de autoabastecimiento se compensaba por medio del intercambio comercial, de lo que se deduce la importancia para el Imperio de la Casa de Contratación y del Consejo de Indias. "Según Max Weber, los mercantilistas se proponían arraigar en su tierra el dinero que amenazaba desaparecer en aras del comercio, mas los españoles de ambos mundos no consiguieron evitar que el oro y la plata de sus cofres viera ese destino, al disminuir o cesar la producción de bienes de consumo".

(3) HARING CLARENCE H., Op. cit. p. 38

(4) Ibidem, p. 43

"En vez de financiar con los metales preciosos la producción de esos bienes, España los derrochó en guerras y compras extranjeras hasta quedar finalmente sin comercio, sin producción de bienes, sin oro y plata en sus arcas" (5).

Con la ascensión al trono de Felipe II se produjo una profunda alteración en la organización de la Hacienda Pública del Imperio Español, el Consejo de Indias fue sustituido por el Consejo de Hacienda como órgano máximo de la administración del Fisco haciéndose necesario su voto de confianza para la realización de gastos en España con fondos procedentes de América.

En el ámbito financiero estatal y descendiendo en el nivel de responsabilidades, la ejecución de las órdenes impartidas, por parte de los Oficiales Reales, se estructuró mediante la creación de las llamadas Cajas Reales, arcones en que se guardaban los ingresos y los libros de Hacienda que sin obedecer a un plan preconcebido se distribuían territorialmente conforme a criterios políticos, económicos y circunstanciales. "En definitiva pueden resumirse estos tres factores generatrices en uno solo: se establecen Cajas Reales allí donde las necesidades de la Hacienda lo requieran"(6).

Dentro del proceso formativo de la burocracia colonial a la que hicimos alusión, cabe distinguir una burocracia profesional y otra política. La primera a cargo de Oidores y Oficiales de la Real Hacienda, con una línea de continuidad histórica y generacional que se complementaba con una preparación técnica acorde a las circunstancias.

La segunda a cargo de Virreyes y Gobernadores con un perfil pragmático, netamente individual. Entre ambas se dio una alianza para el progreso y la subsistencia política "Monarquía y burocracia habían llegado a constituir en tierras de Castilla una verdadera superestructura nacional mediante el aniquilamiento de las viejas libertades de todos los pueblos de la Península. Su inmenso poder político se proyectó también de manera no contrarrestable sobre estos inmensos territorios de las Indias Occidentales"(7).

Aquí vale la pena considerar la función que la Corte desempeñó en la particular situación política del Imperio: "manifestar su poder frente al pueblo, la nobleza y otras Casas Reales no por medio de la guerra sino por medio del ceremonial cortesano" (8).

(5) FUENTES MARES, JOSE. Biografía de una Nación, ediciones Océano, S.A., sexta edición, 1986, p. 64.

(6) SANCHEZ BELLA ISMAEL, Op. cit., p. 101-102.

(7) OTS CAPDEQUI, JOSE MARIA, El Estado Español en las Indias, -- F.C.E., México 1965, p. 49

(8) VAN DÜLMEN, RICHARD. Los inicios de la Europa Moderna 1550-1648, Historia Universal. Siglo XXI, vol. 24, tercera edición en español 1986, p. 307.

De las medidas de control ejercidas por la burocracia colonial durante el siglo XVI se distinguieron dos: las visitas y los juicios de residencia. Las primeras detectaban los funcionamientos administrativos irregulares y los abusos de autoridad, en tanto los juicios evaluaban el desempeño de los funcionarios una vez relevados de sus cargos. Sin embargo, el incumplimiento de estas tareas no era del todo honesto en virtud del insuficiente rendimiento económico de las Indias, el cual bloqueaba el pago de salarios a la burocracia estatal. Además, los funcionarios públicos estaban obligados al pago de fianzas de su propio pecunio, lo que motivó corrupción en el desempeño de sus funciones y un colaboracionismo para realizar gastos no autorizados con el acuerdo de Virreyes o Audiencias.

El supuesto legal obligaba a los Oficiales Reales a dedicarse por entero al desempeño de sus tareas administrativas, estando impedidos para obtener recursos mediante la minería, comisiones especiales de los Virreyes, Gobernadores y Audiencias; no podían desempeñar cargos de Alcalde Mayor o Alferéces de los pueblos. Tampoco podían contraer matrimonio con las hijas, hermanas y deudos de los otros Oficiales, so pena de privación del cargo e imposibilidad de obtener otro en las Indias. No podían participar en ingenios ni compañías dentro del distrito de su jurisdicción, mucho menos realizar tratos comerciales ni tener encomiendas. La sustracción de fondos de la Hacienda Real era castigada con la pena de muerte y la pérdida de todos los bienes (9).

Aunado a lo anterior, el exceso de burocratización frenó el desarrollo del Estado centralizado en España. Además, la conducción de las finanzas públicas estaban ligadas al gobierno que de un modo personal desempeñaba el Monarca (10) lo que no fue siempre afortunado para la historia de España y las Indias. Esta última circunstancia, dio origen a que la revisión de la cuenta de la Hacienda Pública fuera nula. Al respecto, Jacinto Faya Viesca ha señalado: "Por lo general cuando el Poder Legislativo presionaba al Monarca en este sentido, el mismo Monarca disolvía el órgano legislativo alegando que su poder no permitía la intromisión de ninguna otra autoridad de gobierno... escudándose en que estaba obligado a guardar el secreto de la Caja del Estado" (11).

El reflejo de "esta forma de dominio tradicional bautizada por Max Weber como Patrimonialismo, arraigó en Nueva España con gran fuerza y creó grupos y cuerpos extraordinariamente diferenciados. Así en lugar de un proceso que hiciera a todos los ciudadanos iguales ante la ley y el Estado burocrático, los Habsburgos promovieron una diferenciación estamental de la sociedad (en el sentido de grupos que tenían en común privilegios

(9) SANCHEZ BELLA ISMAEL, Op. Cit. pp. 269-281.

(10) VAN DÜLMEN, RICHARD, Op. cit. p. 312.

(11) FAYA VIESCA, JACINTO, Evolución Constitucional y Significado Político de la Cuenta Pública en México, Revista de Admón. Pública, ediciones INAP, No. 44. Oct-Dic, 1980. p. 60.

y jurisdicciones). Cada uno de los grandes grupos étnicos: indios, españoles, negros y castas, fue protegido, a través de la acumulación de reales cédulas y órdenes, con una serie de disposiciones que tendían a conservarlos como tales, al mismo tiempo que los rodeaban de privilegios y jurisdicciones especiales, este proceso afectó a grupos más pequeños: clero regular y secular, comerciantes, hacendados, mineros, artesanos, universidad, pueblos de indios, que, además de los privilegios que los beneficiaron como grupos étnicos, recibieron otros más importantes por la función social que desempeñaban. Por otra parte, lo importante es que este proceso diferenciador que creaba corporaciones y grupos privilegiados no debilitó el carácter absolutista y paternalista del sistema: por el contrario, éste resultó fortalecido en tanto que la cesión de jurisdicciones y prebendas era siempre un acto gracioso del Monarca, con quien quedaban más estrechamente obligados los beneficiados..." "...cuando a mediados del siglo XVII la Corona se vio en la necesidad de vender los cargos públicos, tampoco se afectó al sistema, el nombramiento dependía en última instancia de la decisión del Monarca, en todos estos casos los privilegios, las prebendas o los cargos concedidos, aseguraban el enriquecimiento y predominio social de los beneficiados" (12).

De esta forma, la fundación de la Villa Rica de Veracruz el 22 de abril de 1515, con la correlativa instalación del Ayuntamiento, a manos de Hernán Cortés, constituyó un acto de arrojo histórico, ya que, en contravención a la costumbre de que en todas las expediciones de conquista y exploración fueran siempre Oficiales Reales con la misión de proteger los intereses del Monarca, el propio Hernán Cortés designó como tesorero y contralor del Ayuntamiento a Gonzalo Mejía y Alonso de Avila, respectivamente (13).

En 1524, llegan los primeros Oficiales Reales designados por el Rey: Rodrigo de Albornoz, contador; Alonso de Estrada, tesorero; Gonzalo de Salazar, factor; y Pedro Alminde Chirinos, veedor. Hernán Cortés, quien en 1522 había sido nombrado por Carlos V Capitán General y Gobernador de la Nueva España, en su Cuarta carta de relación al Emperador, y en relación con los cuatro Oficiales Reales que en 1524 habían llegado de España a hacerse cargo de la Hacienda Real, dice lo siguiente: "los Oficiales que vuestra Majestad mandó venir para entender en sus Reales rentas, son llegados, y han comenzado a tomar las cuentas a los que antes tenían este cargo, que yo en nombre de vuestra Alteza, para ello había señalado" (14).

(12) FLORESCANO, ENRIQUE - GIL SANCHEZ, ISABEL, La época de las Reformas Borbónicas y el Crecimiento Económico, 1750-1808, en Historia General de México, ediciones de El Colegio de México, tomo I, tercera edición, 1981, p. 490.

(13) DIAZ DEL CASTILLO, BERNAL, Historia Verdadera de la conquista de la Nueva España, México, ed. Porrúa, 1983.

(14) SANCHEZ BELLA ISMAEL, Op. cit., p. 19.

Durante dos años se suscitan una serie de incidentes entre los cuatro Oficiales Reales, quienes más que ejercer sus funciones se dedican a intrigar unos contra otros y en ausencia de Cortés que había emprendido la expedición a las Hibueras, se alternan en el poder, disputándolo a los demás. En 1526 Cortés regresa a México. El dos de julio de ese año llega a la Nueva España Luis Ponce de León, con la misión de formar Juicio de residencia a Cortés y a los Oficiales Reales; sin embargo, muere el 20 del mismo mes, dejando sus poderes al Lic. Marcos Aguilar, quien muere poco después.

El 13 de diciembre de 1527 Carlos V crea la Primera Real Audiencia de la Nueva España. Está compuesta por cuatro Oidores y presidida por Nuño de Guzmán, recibe el 8 de febrero de 1529 la Real Provisión por la cual se le ordena tomar residencia a Cortés y a los cuatro Oficiales Reales. La Audiencia condena a Cortés, confisca gran parte de sus bienes y su Presidente, abusando de su autoridad, se entrega a una serie de excesos y arbitrariedades que llegan a oídos de la Corte y el Consejo de Indias.

Se exonera a Cortés y se le restituyen sus bienes. El Consejo decide nombrar un Virrey para la Nueva España y establecer una segunda Audiencia. Se escoge a Antonio de Mendoza para el cargo de Virrey y a Sebastián Ramírez como Presidente de la Segunda Audiencia, quien llega a México el 23 de septiembre de 1531.

Hacia 1560 se constituye a los Oficiales Reales en un auténtico Tribunal con jurisdicción propia, sin embargo debieron añadir a sus funciones la de resolver cuestiones fiscales. El sistema era a todas luces deficiente. Para complementarlo se siguió recurriendo a enviados especiales de España, mediante la intervención de Juicios de residencia y Visitadores. Sobre el particular, cabe señalar la actuación de estos últimos, Gonzalo de Aranda llega a México en 1544 y tarda diez años en revisar las cuentas atrasadas del tesorero Juan Alonso de Sosa, correspondientes al período 1531-1553. No concluyó su labor. En 1569 llega Martín Irigoyen con la misión de tomar cuentas al tesorero Fernando de Portugal que había remplazado a Alonso de Sosa en el cargo en 1576, cuando abandona la revisión para ocupar el cargo de Factor-Veedor, aún no la concluía (15).

Al llegar el siglo XVII, la vida económica de la Nueva España, se consolida independientemente de los intereses de la Corona, pues abandonada a su suerte, ante la crisis económica de la Península, crea a lo largo del territorio conocido: "complejos reales mineros-rancho agrícola-ganadero-centro de abasto" (16), por lo que ha sido llamado como los cien años de la integración, que significaron el principio de la mexicanidad, no obstante que el manejo de los asuntos públicos estaba a cargo de españoles peninsulares, "ya que fuera de todo orden de República (sea de indios o peninsulares) andaba la gente menuda: mestizos, castas y negros", quienes -pese a su desarraigo- participaron con mayor éxito en la vida económica de la Nueva España, en contraposición

(15) Ibidem, pp. 269-281.

a los ya diezmados indígenas (16).

Por otro lado, los criollos "hablan de los españoles como quien habla de extranjeros, no de compatriotas. Pero tampoco se sienten indios, ni sueñan con un imposible retorno al imperio azteca. No son españoles, no son aztecas. ¿Qué son entonces y cuál es patria? Son y quieren ser mexicanos. Nada más y nada menos" (17).

El 24 de agosto de 1605 Felipe III, en Burgos, promulga las ordenanzas por las cuales se crean los Tribunales de cuentas en América. El correspondiente a la Nueva España, con jurisdicción sobre todo el Virreinato, tiene su asiento en los Reyes, México. Sus atribuciones se refieren principalmente a tomar y fenecer las cuentas presentadas por los Oficiales Reales y los tesoreros, -- arrendadores, administradores, fieles y cogedores de las rentas reales, conforme al orden y estilo de la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla. Entendían además del cobro de los retrasos o rezagos en el pago de deudas al fisco.

Existía además otro Tribunal en Santa Fe. Cada Tribunal estaba compuesto por tres contadores, dos contadores de resultados, dos oficiales y un portero con vara de justicia para ejecutar las órdenes de los contadores. El contador más antiguo visitaba anualmente las cajas, hacía inventario de cuanto hallaba en ellas y comprobaba dando cuenta al Virrey o al presidente de la Audiencia para que procediera y sentenciar. Los Tribunales de Cuentas recibirán de ahí en adelante las fianzas que los Oficiales Reales están obligados a dar al tomar posesión de sus cargos, se asegurarán de su renovación oportuna y les tomarán cuentas anualmente. Se les faculta para extender finiquitos o certificación de las cuentas que tomen, y subsiste la obligación de remitir anualmente a la Contaduría del Consejo de Indias un duplicado de las cuentas de las cajas reales. Estos Tribunales constituyeron auténticas audiencias y los contadores, jueces legítimos y competentes, que despachaban por autos en forma de provisiones con el sello real "en la forma que las Audiencias y Chancillerías de las Indias y Contaduría Mayor de estos Reinos de Castilla, firmadas del Virrey o Presidente o Contadores de Cuentas, o por lo menos con tres firmas, y refrendadas del escribano de Cámara de Gobernación", debían ser obedecidas por todas las autoridades. En caso de controversia conocían en primera y segunda instancia los tres jueces oidores de la Audiencia que el Virrey o Presidente designara en cada caso, con asistencia de los contadores con voto.

En caso de empate se nombraba un oidor, el cual junto con los demás jueces decidía el caso. Se admitía "segunda suplicación ante el Consejo de Indias. Las competencias al respecto eran determinadas por el Virrey" (18).

(16) LIRA, ANDRES Y MURO, LUIS. El siglo de la integración, Historia General de México, op. cit., tomo I, p. 479.

(17) FUENTE MARES, JOSE, op. cit., p. 34.

(18) SANCHEZ BELLA, ISMAEL, op. cit.

Para ejercer el poder hubo una jerarquía bien organizada en la península mediante un dispositivo central para todas las Indias: el Rey y el Consejo de Indias. Este último era un cuerpo colegiado que actuaba como legislador, administrador y juzgado de última instancia; siempre, teóricamente, de acuerdo con el Monarca. La designación de los miembros del Consejo, así como la de todos los altos funcionarios, la hacía el Rey en persona. En Nueva España hubo otro dispositivo central, compuesto por el virrey, o alter ego del Rey, y la Real Audiencia, cuerpo colegiado, encargado principalmente de las funciones judiciales. Para los acuerdos de este organismo, el Virrey era el Presidente en los distritos o jurisdicciones de justicia, había alcaldes mayores y corregidores como jueces y autoridades distritales; y, bajo éstas, localmente, en villas y ciudades de españoles y pueblos de indios, estaban los cabildos. Las decisiones de las autoridades locales podían rechazarse apelando a las distritales y las de éstas podían llevarse en apelación ante las autoridades centrales novohispanas, el Virrey y la Audiencia; cuyas decisiones eran apelables en última instancia ante el Consejo de Indias (19).

Este tipo de organización, estuvo muy lejos de ser apacible y generó siempre intereses en pugna entre el Virrey y la Audiencia. Además, se atisba, la ya desde entonces implacable corrupción: "Cuando un Virrey o un alto funcionario dejaba el cargo, se abría un juicio de residencia, en el cual podían presentarse todos los quejosos de abusos, agravios, negligencias o desacatos al Rey; el funcionario saliente debía pagar de sus propios bienes la pena a que hubiera sido acreedor, bienes que permanecían secuestrados mientras duraba el juicio. Al publicarse la residencia de alguien -es decir al abrirse el plazo para presentar acusaciones-, se formaban los bandos de acusadores interesados, que espoleaban a los reprimidos y resentidos durante el mandato del funcionario enjuiciado. Había lucha entre los grupos de acusadores y defensores; sobornos, violencia e inquietud general. El saliente enjuiciado no quedaba indefenso, sobornaba a las autoridades y atacaba de trasmano. Todo esto alteraba y desvirtuaba la labor de los funcionarios. Eran parte de una burocracia con muchas mañas y afanes fuera del servicio; solían tener verdaderas clientelas, tierras e intereses. Los funcionarios menores aspiraban a semejantes posesiones; seguían a los mayores y se escandalizaban quebrantando el orden y haciéndose cómplices en muchos casos de desobediencia y desacato" (20). Todo esto en el marco histórico de "los graves apuros financieros de España, empeñada en guerras agotadoras, no justificaba pero sí explica su decisión de sacar a remate los empleos y aún los títulos de ciudades y villas. Aunque la subasta se limitaba a empleos sin jurisdicción directa, el sistema era malo, pues hacía del salario no la retribución normal del trabajo sino el medio para recuperar el capital invertido y su rentabilidad.

(19) LIRA, ANDRES Y MURO, LUIS, op. cit. p. 454.

(20) IBIDEM.

Moral y administrativamente la subasta de empleos no tenía lado bueno, mas de vérselo desde el punto de vista social era peor todavía, ya que al asignarse los puestos de alguacil de audiencia, escribano, receptores, tasadores, albaceas, contadores, depositarios y alguaciles a los mejores postores, los empleos paraban en manos de los pudientes, en el mejor de los casos para satisfacer su vanidad, y en el peor para enriquecerse más y ahondar las desigualdades" (21).

No obstante lo anterior, se destaca como relevante que los Virreyes contaban con instrucciones precisas respecto de la vida económica de la Colonia (fomento de la agricultura y ganadería para determinadas especies, comercio y minería); asimismo comienzan las obras públicas de desagüe en la Cd. de México que "consumían los dineros de la Real Hacienda" por su gran costo (22).

El advenimiento del siglo XVIII se inicia con un claro "ascenso de la población, la minería, el comercio y la agricultura... durante esos años se ensaya la Reforma política y administrativa más radical que emprendió España en sus colonias... se consolida el monopolio comercial y al mismo tiempo entra en crisis el comercio entre la metrópoli y sus colonias; nacen la hacienda y el peonaje; se naturaliza en Nueva España la compra de cargos públicos y se difunde la concepción patrimonialista de los mismos; se establece la potencia económica y política de las corporaciones: Iglesia, comerciantes, hacendados; se arraiga el dominio de una minoría blanca y europea sobre la gran masa de indios y castas. En una palabra la economía y la sociedad definen sus rasgos más salientes. En este siglo, como en el anterior el factor más influyente en la formación de la nueva sociedad es el sector externo: la relación con una metrópoli distante que concibió a sus colonias como proveedoras inagotables de los recursos que requería para competir con las potencias del Viejo Mundo. De ahí que el comercio y la minería intervinieran tan poderosamente en la economía novohispana" (23).

Entendido así, la independencia de México, se efectúa a partir del siglo XVIII, como un gesto propio al modificarse sustancialmente la relación entre la Nueva España y la Península, pues había mucho mayor interés en satisfacer las necesidades económicas internas que en atender los requerimientos externos. Es decir, las formaciones económicas que se lograron integrar durante todo el siglo XVII dieron como resultado la autosubsistencia no sólo de materias primas sino también de bienes de consumo que desde el siglo XVII se venían manufacturando rústicamente, pero con el esbozo de una incipiente industria, de ahí que para la autosuficiencia política, había sólo un paso, el:

(21) FUENTES MARES, JOSE, op. cit., p.37.

(22) LIRA, ANDRÉS Y MURO, LUIS, op. cit., p.381.

(23) FLORESCANO, ENRIQUE; GIL SANCHEZ, ISABEL, Op. Cit. p. 474.

## 2.- MEXICO INDEPENDIENTE.

A lo largo del territorio nacional, a finales del siglo XVIII se crearon 17 Intendencias, que correspondieron a las Provincias de: Arizpe, Durango, San Luis Potosí, Zacatecas, Guadalajara, Guanajuato, Valladolid, México, Puebla, Veracruz, Oaxaca, Mérida, Chiapas, Guatemala, San Salvador, Comayagua y León; habiendo quedado fuera de esta organización política, las Provincias de California, Nuevo México, Coahuila y Texas. Esta medida, bajo el auspicio de los Borbones, tuvo por objeto impulsar el mejoramiento político y económico de la Nueva España, y su adopción en la Colonia: "... uniformaría la administración, permitiendo la transferencia de funcionarios a una y otra parte. Además, el sistema de Intendencias acabaría con la plaga de alcaldes mayores, el típico funcionario de la época de los Habsburgos que compraba el puesto, lo utilizaba para su enriquecimiento personal, defraudaba a la Corona y era el gran azote de los indios, a quienes hacía objeto de las peores exacciones..." y para evitarlo se facultó al Intendente o Gobernador General: "en todos los atributos del poder: justicia, guerra, hacienda, fomento de actividades económicas y obras públicas". Paralelamente, se creó: "...un Superintendente Subdelegado de Real Hacienda" que aumentó la eficiencia fiscal al recoger mayores ingresos", y crear "un organismo más independiente" encargado no solamente de la recaudación sino del sometimiento de tesoreros, funcionarios de cajas reales e Intendentes "en todos los negocios de Hacienda"(24). Es en este momento histórico en el cual la Corona española ordenó el establecimiento, "de procedimientos de fiscalización y control más eficaces que en 1776 se completaron con la reorganización del Tribunal de Cuentas" ya que pudo comprobarse que existía un gran desorden en las rentas reales, porque "el Tribunal de Cuentas, que tenía la obligación de mandar cada seis meses una relación de lo recibido y egresado, llevaba años sin hacerla. El personal del Tribunal rebasaba en promedio los 60 años de edad y difícilmente podía concentrarse más de tres horas en la resolución de los millares de cuentas rezagadas, que por otro lado presentaban una complejidad extraordinaria, debido al anticuado sistema contable en uso" (25).

La consecuencia inmediata, en el ámbito político y económico de la Nueva España fue el descontento, "el antes prestigioso cuerpo de funcionarios de la Real Audiencia perdió poder y fue objeto de una política de marginación que afectó sobre todo a los criollos... en el ramo de Hacienda se crearon grandes conflictos de jurisdicción y poder entre las autoridades coloniales, e hicieron visible el deseo de disminuir la autoridad del Virrey y de apartar a los funcionarios criollos".

(24) FLORESCANO, ENRIQUE; GIL SANCHEZ ISABEL, Op. Cit. p. 496, 497, 498 y 499.

(25) Ibidem, p. 504.

Además durante el siglo XVIII la estructura estatal de la Colonia se orientó a custodiar los recursos obtenidos impositivamente por la Corona Española; sin embargo la actuación del Estado Absolutista se puede constatar sustancialmente, durante esos cien años, en las innumerables prohibiciones y formación de monopolios encaminados a incrementar la dependencia de la economía novohispana. Muestra de ello fueron los decretos contra la plantación de viñas y olivares, la fabricación y venta de vinos, la desaparición de la industria de la seda, así como el monopolio del tabaco y la sal. En 1798 se estableció un impuesto especial sobre inversiones de la Iglesia, la cual quedaba obligada a financiar las constantes guerras de la Corona. La élite de la Nueva España no dejó de protestar por esa política de explotación y exacciones continuas. Tanto el Ayuntamiento de la Ciudad de México -a partir de su representación de 1771- como los representantes del Alto Clero, solicitaron repetidas veces la reducción de los impuestos, la supresión de las leyes contra la producción y de las trabas que obstaculizaban la ampliación del mercado.

Alrededor de estas circunstancias los protagonistas del México Independiente se dividían en dos sectores distintos: "de un lado los grupos que se habían convertido en hegemónicos y que estaban ligados de cerca al sistema de dependencia, a saber, mineros, comerciantes exportadores, burocracia política. Del otro, los sectores interesados en promover un mercado interno: Iglesia, hacendados, comerciantes de provincia y el incipiente grupo industrial. Si bien estos grupos se beneficiaban de la prosperidad general, sufrían más que ningún otro las trabas y exacciones impuestas por el sistema. No es extraño que empezaran a considerarse las víctimas de la explotación. De ahí que sus actitudes tendieran también a ser antagónicas a las del sector exportador" (26).

Este marco social, económico y político era el caldo de cultivo para la implantación y puesta en práctica de los principios que en 1789 mediante la Revolución Francesa, abogaban por la igualdad, fraternidad y justicia e influyeron en la toma de decisiones que conllevaron a la abolición de la Monarquía y la implantación de un sistema constitucional que motivará la creación del Estado, alrededor de la nación mexicana, que desde el siglo XIX encarga a los órganos de representación popular la aprobación del ejercicio del gasto público, conforme a su antecedente más remoto:

### 3. LA CONSTITUCION DE CADIZ.

Promulgada el 19 de marzo de 1812 y que rigió durante el período en el que México alcanzó independencia política, fue la primera carta constitucional (de origen español) en la que se dio oportunidad de participar a representantes americanos, que bajo la influencia de las corrientes ideológicas de la declaración francesa de 1789, establecía entre otras obligaciones y derechos,

(26) Ibidem, p. 500-503, 597-601.

los siguientes:

"Que la nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios; la nación es libre e independiente y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona parte; la religión española es y será siempre católica romana; la forma de gobierno será la Monarquía Moderada hereditaria; la potestad de crear Leyes corresponde a las Cortes con el Rey...

...Artículo 335, fracción 21. Tocaré a las diputaciones... Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que, con su visto bueno, recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las Leyes y Reglamentos..."

...Artículo 341. Para que las cortes puedan fijar los gastos de todos los ramos del servicio público y las contribuciones que deben cobrarles, el Secretario del Despacho de Hacienda los presentará luego que estén reunidos al presupuesto general de los que estime precisos recogiendo de cada uno de los demás Secretarios del Despacho, el respectivo a su ramo"(27).

La expedición de esta Constitución dividió ideológicamente no sólo a la Península, sino también a la Nueva España, creándose consecuentemente graves problemas políticos y administrativos para lograr su implantación, habida cuenta de que conforme a la organización que le habían otorgado los Borbones al finalizar el siglo XVIII se rompía de tajo la férrea estructura del absolutismo español.

"Ante la amenaza de Morelos para esas fechas, el Virrey don Francisco Javier Venégas, la suspendió, pero al ser removido por el propio Fernando VII y haberse designado a Félix María Calleja en su lugar, éste la restableció en alguna de sus partes como medida conciliatoria y buscando atraerse a los Insurgentes a la causa de España. Finalmente, el día 4 de mayo de 1814, el Monarca español la abrogó instaurando una vez más el régimen absoluto, lo que provocó la guerra liberal en la propia Madre Patria" [SIC] (28).

Paralelamente, "por iniciativa de Morelos, el 15 de septiembre de 1813 se reunió en la ciudad de Chilpancingo el Congreso de representantes de las regiones liberadas... El 22 de octubre del siguiente año", se expidió la:

#### 4. CONSTITUCION DE APATZINGAN.

En este ordenamiento encontramos el primer antecedente constitucional mexicano, de la facultad de examinar y aprobar la Cuenta Pública, por un órgano distinto e independiente del poder Ejecutivo, al establecer en su capítulo VIII, artículos 113 y 114

(27) FLORES GOMEZ GONZALEZ, FERNANDO Y CARVAJAL MORENO, GUSTAVO, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, México, D.F. Editorial Porrúa, 1977, p. 24.

(28) Ibidem, p. 24.

lo siguiente:

"DE LAS ATRIBUCIONES DEL SUPREMO CONGRESO. Al Supremo Congreso pertenecen exclusivamente... Artículo 113. Arreglar los gastos del gobierno. Establecer contribuciones e impuestos y modo de recaudarlos; como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado; y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo y sobre los fondos y crédito de la nación... Artículo 114. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública"(29).

Al consumarse la Independencia, México hereda de La Colonia un sistema tributario que era un obstáculo al desarrollo económico: alcabalas, prohibiciones, diezmos, estancos, tributos, monopolios, bienes del Clero, intendencias, audiencias, etc. Es esta desorganización en el sistema, acompañado de la falta de un proyecto político coherente, lo que condiciona, con otros factores, la bancarrota crónica del primer medio siglo del México Independiente y el estrangulamiento de las actividades productivas.

Después del efímero y fracasado Imperio de Iturbide, se eligió para que se encargara del Supremo Poder Ejecutivo un --triumvirato formado por los generales Pedro Celestino Negrete, español que había combatido a los Insurgentes con crueldad y adicto a la Monarquía; Nicolás Bravo, dirigente de logias de rito escocés, formadas en su mayoría por españoles y partidario moderado de la Federación; finalmente Guadalupe Victoria, caudillo de la Independencia. Este Poder Ejecutivo se encontraba incompleto por las comisiones que desempeñaban sus miembros, quienes en tales circunstancias eran sustituidos por antiguos insurgentes en calidad de suplentes, contándose entre ellos al general Vicente Guerrero, Mariano Michelena y el corregidor Miguel Domínguez (30).

"Mientras esto sucedía, reinaba en todo el país una anarquía general aumentada por la decisión de Centroamérica de independizarse de México, cosa que sucedió el 29 de junio de 1823, como consecuencia de la decisión tomada por el Congreso, convocado al efecto por el general Filisola y porque varias provincias del Centro, coaligadas, exigían la convocatoria de un nuevo Congreso, otras del norte pretendían celebrar un Pacto Federal con México, el gobierno de Texas se pronunciaba por el Imperio, en tanto que Guadalajara, Querétaro y Yucatán obraban como Estados Independientes" (31).

(29) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México, D.F. 1982. p. 82.

(30) FLORES CABALLERO ROMERO, La Contrarrevolución en la Independencia, México, D.F., FCE, p. 104-105.

(31) TORO, ALFONSO, Compendio de Historia de México. La Revolución de Independencia y México Independiente, p. 279.

Este triunvirato no fue capaz de resolver esta situación y el problema financiero por el que atravesaba el México Independiente, pues su ministro de Hacienda declaraba a fines de 1823 "...que la Administración Pública era de completo desorden, que las rentas públicas estaban agotadas y apuradas hasta el infinito los préstamos forzosos sobre el comercio" (32).

"En medio de aquel desorden había una aspiración común: el deseo de que se convocara a un nuevo Congreso Constituyente, como lo hizo el Supremo Poder Ejecutivo, consiguiéndose por fin su instalación el 7 de noviembre de 1823" (33). El reinstalado Congreso expidió el Acta Constitutiva Provisional, el 31 de enero 24 y tiempo después, el 4 de octubre la primera,

#### 5.- CONSTITUCION FEDERAL DE LA REPUBLICA DE 1824.

Esta Constitución fue el fruto de una enconada lucha entre dos corrientes de estructuración político-jurídica bien demarcadas y opuestas: el Centralismo, cuyo principal defensor fue Fray Servando Teresa de Mier y el Federalismo, encabezado por Miguel Ramos Arizpe, decidiéndose en favor del Federalismo en virtud de que las provincias se inclinaron por esta corriente. La Carta Magna recogió ideas inspiradas en el sistema norteamericano, en la Constitución de Cádiz que se apegaba al pensamiento de Montesquieu relativo a la división de poderes. En ella encontramos el segundo antecedente constitucional mexicano de que es el Congreso el encargado de revisar la cuenta pública independiente del Poder Ejecutivo, al establecer en su artículo 50 que: "...las facultades exclusivas del Congreso General, son las siguientes... VIII... tomará anualmente cuentas al gobierno"(34).

De la disposición transcrita, se observa que la facultad de revisar la actividad financiera del gobierno federal, era ejercida exclusivamente por el Congreso General que estaba integrado por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, en concordancia con el artículo séptimo de la citada Constitución.

(32) MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Memoria de Hacienda, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, p. 1 y 2.

(33) TORO, ALFONSO, Op. Cit., p. 279.

(34) FAYA VIESCA, JACINTO, Op. Cit., p. 62.

Al mes siguiente de haber entrado en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 4 de octubre de 1824, siendo Valentín Gómez Farías y José María Izazaqa presidente y secretario del Congreso Constituyente, respectivamente, se publicó la Ley de Arreglo de Administración de la Hacienda Pública, dada a conocer en el decreto del 16 de noviembre de 1824, estableciéndose por primera vez el órgano denominado Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados, con la estructura, atribuciones y características, para "el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el Secretario del Despacho de Hacienda y para las de Crédito Público se establecerá una Contaduría Mayor bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados, mediante una comisión de cinco diputados nombrados por la misma. Esta comisión será permanente aún por el tiempo del receso de la Cámara, y a ella tocará examinar los presupuestos y la memoria del secretario del despacho de Hacienda" (35).

La Contaduría estaba dividida en dos secciones: de Hacienda y de Crédito Público, y a cargo de cada una de ellas se encontraba un Contador Mayor, nombrado por la Cámara "a pluralidad absoluta de votos". La memoria del ramo de Hacienda debe comprender extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la Tesorería General, comisarias y administraciones de rentas. La del Crédito Público contenía el estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubieren satisfecho, y en general lo relativo a deuda pública (36). Es de hacerse notar que a partir del 16 de noviembre de 1824, se extinguió el Tribunal de Cuentas, por el hecho de desaparecer cualquier vestigio de las instituciones coloniales.

Resalta de manera esencial que en el Acta Constitutiva de la Federación, que dio origen a la Constitución de 1824, se dispone por primera vez el antecedente que posteriormente figurará en todas las Constituciones de nuestro país: "VII. Para fijar cada año los gastos generales de la nación, en vista de los Presupuestos que le presentará el Poder Ejecutivo" (37).

Al establecerse la Contaduría Mayor de Hacienda se hizo necesario dotarla de los instrumentos para el cumplimiento de sus funciones; fue así como el 8 de mayo de 1826 se expidió el decreto sobre la memoria del ministro de Hacienda.

(35) LEY DE ARREGLO DE LA ADMINISTRACION DE LA HACIENDA PUBLICA, Decreto de 16 de noviembre de 1824, contenido en: Folleto conmemorativo del primer centenario de la fundación de la Contaduría Mayor de Hacienda, Imprenta de la H. Cámara de Diputados, 1925, pp. 27 y 28.

(36) *Ibidem*, pp. 27 y 28.

(37) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824, en Leyes Fundamentales de México, Felipe Tena Ramírez, Ed. Porrúa, enero de 1957. p. 156.

Este decreto no era otra cosa que la exposición con la que había de presentar al Congreso el presupuesto general de gastos y la cuenta del año anterior y su objetivo era de acuerdo con el artículo segundo: "Informar al Congreso de las causas del progreso o decadencia de cada uno de los ramos del erario federal; indicar la reforma de que sea susceptible su administración, y proponer el establecimiento, extinción o baja de impuestos a fin de nivelar en cada año los productos con los gastos" (38).

A la cuenta de que se trata, deberían de acompañarse los comprobantes respectivos, que en cumplimiento del artículo 14 de la Ley de 16 de noviembre de 1824, le hubieren presentado: " el Secretario del Despacho de Hacienda, la Tesorería General, las comisarías, administración y cuantos empleados manejen caudales de la Federación. Todas estas cuentas se pasarán para su glosa a la Contaduría Mayor, la cual se entenderá con los inmediatos responsables por conducto de gobierno sobre los reparos y resultas que ocurran hasta ponerlas en estado de dar cuenta a la Cámara de Diputados, para que recaiga la correspondiente resolución del Congreso, sin que por esto se embarce la calificación que ha de recaer previamente sobre la del Ministro con presencia de las observaciones que hiciere acerca de ellas la Contaduría, que podrá pedir directamente y se le remitirán del mismo modo las noticias que juzgue oportunas" (39).

Indudablemente lo anterior, constituyó con algunas variantes el antecedente del procedimiento que se sigue en la actualidad ante la Contaduría Mayor de Hacienda para revisar la Cuenta Pública, así como los requisitos que deben llenarse para la presentación de la misma ante la Cámara de Diputados.

Cabe resaltar el hecho histórico acontecido el 24 de diciembre de 1827, en el cual siendo entonces Presidente del país Guadalupe Victoria y Oficial Mayor encargado de la Secretaría de Hacienda, José Ignacio Esteva, la Cámara de Diputados no aprobó la Cuenta General presentada por el Ministerio de Hacienda, relativa a los ocho primeros meses de 1825. Se dispuso, además, que al término de 60 días, el Ministro responsable rendiría un informe respecto de las observaciones hechas por la Contaduría Mayor de Hacienda. Era evidente; que la situación económica del país estaba al borde del caos: "la Hacienda había empezado a desmoronarse al final del gobierno de Victoria. Estaba en tal estado, que el Ministro Zavala se vio obligado a tomar una serie de medidas para activar los ingresos del fisco. Se abolió el monopolio del tabaco y se establecieron impuestos impopulares a la propiedad raíz, al algodón en rama, a los carruajes" (40).

(38) LEY DE ARREGLO DE LA ADMINISTRACION DE LA HACIENDA PUBLICA, Op. Cit. p.29.

(39) Ibidem.

(40) ZORAIDA VASQUEZ, JOSEFINA, Hist. Gral. de México, Op. Cit. tomo II, p. 758.

Un año después, el 26 de marzo de 1829, se emitió una ley que facultaba al Contador Mayor de Hacienda para autorizar los cortes de caja mensuales de la Tesorería General de la Federación, que deberían de hacerse el día primero de cada mes. El 4 de abril del mismo año, se dio a conocer otra ley que facultaba a la Contaduría Mayor de Hacienda, conforme el artículo 9 de su reglamento del 10 de mayo de 1826, a expedir a los responsables del manejo de fondos públicos los correspondientes finiquitos de sus cuentas, sin perjuicio de pasarlas después a la Cámara de Diputados, concluida que sea la glosa de todas las cuentas del año a que pertenecen, les recaerá la resolución del Congreso (41).

En octubre de 1830, otra disposición previno que los libros que llevara la mencionada Tesorería fueran autorizados por el Contador Mayor de Hacienda. Más tarde, al expedirse el Reglamento de la Tesorería General de la Nación, en cumplimiento de la ley de 21 de mayo de 1831, no sólo se le reconocieron al Contador las facultades de intervención en los cortes de caja y las de autorización de los libros de la Tesorería a los que los citados decretos se referían, sino que se le dio además la facultad de tomar cuenta y razón de las relaciones de todos los contadores, comisarios, y subcomisarios encargados de recaudar fondos y la de registrar los despachos y nombramientos de todos los empleados civiles y militares.

De lo anterior se desprende, la gran importancia que en esta época se le dio a la Contaduría Mayor de Hacienda, ampliándose, sustancialmente, sus funciones de examen.

También en esa fecha, 1831, como doctrina interpretativa de la Constitución de 1824, sale a la luz pública "El Catecismo Político de la Federación Mexicana", atribuido al Dr. Mora, que en su parte relativa a las facultades del Congreso en materia hacendaria decía: "¿En el ramo de Hacienda, qué facultades tiene el Congreso general? La primera y principal consiste en fijar anualmente los gastos general, establecer contribuciones para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar cuentas al gobierno. ¿Por qué el cuerpo legislativo debe acordar los gastos generales y hacer todo lo contenido en la respuesta anterior? Porque como la sociedad no se sostiene sino por la suma de las contribuciones que son parte de la propiedad de cada uno, los contribuyentes tienen un derecho imputable para que no se gaste más de lo necesario, como sucedería si el que hubiere de determinar los gastos fuese distinto del que los que tenía que pagar, y por la misma razón tienen derecho para tomar cuentas al gobierno que es el administrador de las contribuciones, mas como sería imposible que todos los contribuyentes pudiesen reunirse para estas operaciones, por esto están encargados de ellas sus representantes, o lo que es lo mismo, los miembros del cuerpo legislativo.

(41) Leyes sobre cortes de caja de la Tesorería General y de expedición de finiquitos de la Contaduría Mayor, 1829.

¿Y cómo debe procederse para el ejercicio de tan importante como complicada función? Lo primero que debe hacerse es ver cuáles son los establecimientos necesarios para el sostén de la nación; acordados éstos examinará cuánto puede ascender su costo y qué gastos a más de los comunes y ordinarios pueden ofrecerse extraordinariamente; concluido este conjunto de operaciones que se llama Presupuesto, se pasa a procurar los medios de cubrirlo, que son las contribuciones, o lo que es lo mismo, la parte que cada uno cede de su propiedad para los gastos comunes; calculado su producto y cotejado con el Presupuesto, se decretan hasta aquel tanto o cantidad que sea necesario para cubrirlo, y después se exige la cuenta de su inversión a aquél que las administró.

¿Y qué los gastos deben siempre acordarse en conjunto o por presupuesto? Sin duda, pues este es el único modo de nivelarlos con los productos de las rentas; lo demás es exponerse a que no haya con qué hacerlos, o falte para cosas más necesarias; este proceder que en un particular sería un despilfarro, no merece otro nombre en el cuerpo legislativo, el cual tiene que fiarse de lo que diga su administrador o ministro, a riesgo de que lo engañe si no se toma el trabajo de saber cómo están sus gastos en relación a sus rentas, y cumplir de esta manera la primera y más importante de sus obligaciones. Las cuentas deben también tomarse en períodos fijos, pues nadie puede dudar que administrador a quien no se le exige será un milagro que no acabe con una quiebra" (42). Sin embargo, el planteamiento anterior era falaz. La realidad era incontestable: alrededor de la nación mexicana no existía o era nula la actuación del Estado. La ilustrísima y flamante Carta Magna, redactada por notables mexicanos era más un documento ideológico que un proyecto político viable, prueba de ello fue la implacable supremacía del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, que conduciría finalmente al asambleísmo anarquizante y consecuentemente al desmoronamiento de la República.

Con la llegada de Anastasio Bustamante, a fines de 1829 de Alamán al frente de la Hacienda Pública, "se empeñó en... devolver el crédito al país, restablecer el orden para impulsar el comercio y la industria. Logró aumentar los ingresos y reducir los gastos; se capitalizaron los intereses vencidos de la deuda inglesa y se empezaron a pagar los nuevos, lo cual devolvió la confianza" (43).

Para 1836 cuando el Congreso abroga la Constitución liberal de 1824 y al ser sustituida ésta por las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, que convertían a los Estados en Departamentos mandados por un gobernador, con un Consejo de Juntas Departamentales, todos obedientes al Gobierno Central compuesto por el Congreso, el Presidente de la República, la Corte de Justicia y el Supremo Poder Conservador, se rescató no obstante la diferencia ideológica habida entre conservadores y

(42) MORA, JOSE LUIS. CATECISMO POLITICO DE LA FEDERACION MEXICANA.

(43) ZORAIDA VAZQUEZ, JOSEFINA, Op. Cit. p. 759.

liberales, con sus mismas funciones, a la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de la reorganización administrativa y política del país.

El artículo 52 de la tercera ley, en su parte conducente, establecía que: "Toca a la Cámara de Diputados exclusivamente, a más de lo que ha especificado esta ley: I. Vigilar por medio de una Comisión Inspectorá compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las Oficinas Generales de Hacienda. Una ley secundaria detallará la forma y términos en que la Comisión Inspectorá debe desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijen".

En la fracción transcrita se aprecia la autorización -- constitucional de la existencia de la Comisión Inspectorá de la Cámara de Diputados a la cual estaría adscrita la Contaduría Mayor de Hacienda.

En 1838, siendo Presidente Anastasio Bustamante, se crea un Tribunal de Revisión de Cuentas y su respectiva Contaduría Mayor, la que estaría bajo la supervisión de la Cámara de Diputados, por medio de la Comisión Inspectorá.

El Tribunal (figura administrativa similar a un Consejo); se componía de tres salas: la primera que juzgaría en primera -- instancia, estaba formada por tres contadores: dos que integraban la Contaduría Mayor desempeñando funciones de Hacienda y Crédito Público, y otro de la misma clase nombrado por la Cámara de Diputados. La segunda y tercera sala estaban formadas por la Suprema Corte de Justicia, a la que concurría con su solo voto informativo cualquiera de los contadores mayores y llevando en todas la voz fiscal un contador de glosa designado para ese efecto.

Este Tribunal, por su importancia, tenía la categoría de Supremo y estaba considerado como especial, teniendo entre otras facultades la de imponer multas, suspensiones de empleo y privaciones de sueldo a los empleados morosos en el cumplimiento de sus deberes, así como la de nombrar visitadores para averiguar el paradero de algún caudal (44).

En la ley que dio origen al Tribunal, se especificaba que un reglamento emitido por los Contadores Mayores, de acuerdo con la Comisión Inspectorá regulaba las disposiciones contenidas en la ley, sin perjuicio de la revisión y aprobación del Congreso.

En enero de 1839, para sustituir en la Presidencia de la República a Anastasio Bustamante, fue designado Antonio López de Santa Anna, quien acordó que el Congreso reformara la Constitución; situación que se dio el 15 de junio de ese mismo año, mediante iniciativa ante el Consejo de Gobierno, que explicaba al Poder Conservador los motivos en los que se sustentaban las reformas constitucionales del Congreso.

(44) LEY QUE ESTABLECE UN TRIBUNAL DE REVISION DE CUENTAS DE 14 DE MARZO DE 1838. Documento disponible en el Centro de Documentación (CEDOC) de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El Supremo Poder Conservador aprobó el dictamen de las reformas el 9 de noviembre de 1839. Y éstas señalaban que correspondía al Congreso Nacional: "Examinar y aprobar en el mismo período la cuenta general de inversión de los caudales públicos, respectiva al año penúltimo" (45). Además se legitimó constitucionalmente la creación del Tribunal de Revisión de Cuentas conforme al artículo 157 de la Sección Unica, Título Séptimo, correspondiente a la Hacienda Nacional, que a la letra decía: "Una ley sistamará la Hacienda Pública en todos sus ramos, establecerá el método de cuenta y razón, organizará el Tribunal de Revisión de Cuentas y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo.

El 12 de marzo de 1840 y conforme al procedimiento establecido se expide el Reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor. En él se especifica que el Tribunal lo comprenden tres salas. La primera que juzgaría en primera instancia el cumplimiento de las Cuentas del Erario Federal, la segunda y tercera salas estaban constituidas por la Suprema Corte de Justicia para atender los juicios instaurados en caso de apelación de los dictámenes elaborados por la primera sala.

El Contador Mayor de más antigüedad en el cargo fungía como presidente de la primera sala, constituida ésta como órgano directivo de la Contaduría del Tribunal de Revisión de Cuentas. El examen de los créditos y la glosa de las cuentas requerían para efectos de aprobación y legitimidad la firma de los tres contadores. También en este Reglamento se indicaban las funciones de los contadores de glosa, quienes en realidad realizaban las actividades contable y comprobatoria de los ingresos y egresos en libros previamente determinados para ello, que se especificaban igualmente en el Reglamento aludido.

Antonio López de Santa Anna, en su sexto mandato dispuso mediante decreto que la Oficina de Rezagos se "refundiera" en el Tribunal de Revisión de Cuentas, a efecto de que pudieran diligenciarse sus labores y concluir definitivamente los negocios que tuviera pendientes. Cabe aclarar que desde el 16 de noviembre de 1824 -al constituirse la Contaduría Mayor de Hacienda- se instruyó la liquidación en forma definitiva de todas las cuentas que quedaran pendientes, situación que aunada a los constantes cambios en el poder de Santa Anna hizo más complicada la estructura y función de la Contaduría.

El 15 de junio de 1843 se sancionaron las Bases Orgánicas de la República Mexicana que en su artículo 65 fijaba para el Congreso facultades para: "Decretar anualmente los gastos que se han

(45) ARTICULO 63, FRACCION IV, SECCION SEXTA, DE LA TERCERA LEY CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA, PUBLICADA EL 11 DE NOVIEMBRE DE 1839, MEDIANTE DECRETO APROBADO Y FORMULADO POR EL SUPREMO PODER CONSERVADOR DE LA REPUBLICA MEXICANA, en Leyes Fundamentales de México, Op. cit. pp. 263 y 285. Disponible en CEDOC

de hacer en el siguiente año, y las contribuciones que deben cubrirse, examinar y aprobar cada año conforme a la cuenta general que debe presentar el Ministro de Hacienda por el respectivo año anterior". Además se establecía en el artículo 69 que: "Toca exclusivamente a la Cámara de Diputados: I. Vigilar por medio de una Comisión Inspector de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor"(46). Nuevamente se establecían facultades precisas para que el Congreso vigilará los gastos por conducto de un órgano técnico especializado para ello. De lo anterior se concluye que, al igual que las llamadas Siete Leyes Constitucionales las Bases de organización política de la República Mexicana respetaban en términos generales los lineamientos señalados por los liberales respecto de la revisión en la ejecución de los caudales públicos. Sin embargo, se resalta como relevante que para los conservadores la Suprema Corte de Justicia debía participar directamente en la revisión de la Cuenta Pública.

Una vez restablecido el régimen republicano por el Acta de Reforma de 18 de mayo de 1854, se elabora el proyecto de Constitución que tiende a introducir el sistema unicameral, depositando el Supremo Poder Legislativo en una Asamblea denominada Congreso de la Unión. Este proyecto a su vez, señalaba en su artículo 74 que: "El segundo período de sesiones se destinará exclusivamente al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la Cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo". Y el artículo 75 disponía: el día penúltimo del primer período de sesiones, presentará el Ejecutivo del Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la Cuenta del año anterior. Uno y otro pasarán a una Comisión compuesta de cinco representantes que será nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo período". Con este proyecto, el liberalismo triunfante convocó al Congreso que plasmó la:

#### 6. CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 5 DE FEBRERO DE 1857.

La Reforma concretó su ideario en la Constitución de 1857, la que incorporó los derechos individuales y los medios para garantizarlos: el juicio de amparo; la separación de la Iglesia del Estado, la responsabilidad de los funcionarios públicos y la permanencia de los postulados fundamentales de la Constitución de 1824: forma de Estado Liberal; régimen republicano; división del poder público y gobierno presidencial.

El Congreso Constituyente, formado por más de 90 representantes juró la Constitución en sesión solemne de 5 de febrero de 1857. Posteriormente, en esa misma ocasión, lo hizo el Presidente Comonfort.

(46) LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO. Op. Cit. pp. 414 y 416.

Esta Constitución consideró a la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano dependiente del Poder Legislativo, adscrita al Congreso para glosar y revisar el Presupuesto Público, de acuerdo a lo establecido en el artículo 72, fracciones VII y XXIX e a la letra dicen:

"Fracción VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo.

Fracción XXIX. Para nombrar y remover libremente a sus empleados de su secretaría y a los de la Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la ley" (47). Con base en lo anterior el Presidente Ignacio Comonfort mediante decreto publicado el 10 de febrero de 1857, restablece la Contaduría Mayor de Hacienda. A partir de esta fecha evoluciona este órgano de control en una sola dirección, dejando atrás las confusiones y dependencia del Poder Judicial y Legislativo.

En 1862 el gobierno del Presidente Juárez estableció como facultades del Contador Mayor de Hacienda la petición a la Secretaría del Despacho co-rrespondiente, oficinas, corporaciones y particulares responsables de noticias, instrucciones o expedientes que sean necesarios para la cuenta o razón que formule con motivo de la revisión de los caudales públicos. Estos documentos deberán ser remitidos sin excusa ni pretexto de manera inmediata y en calidad de devolución. Se estableció un Agente especial de negocios anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda, con funciones específicas para la promoción, seguimiento y expedición de negocios de interés para la Cuenta Pública de la nación, otorgándosele atribuciones consistentes en:

I.- Sacar bajo su conocimiento los autos, escrituras y demás documentos que conforme a las leyes deben entregarse a la Contaduría Mayor, entregarlos a ésta, recogerlos y devolverlos a la Secretaría o Escribanía que se los haya entregado.

II.- Solicitar en las Secretarías de Estado, en las de los Tribunales, en las Escribanías, archivos y oficinas los documentos que le encargue por escrito el Contador Mayor para el despacho de los negocios de la expresada oficina.

III.- Intervenir en el otorgamiento de toda escritura en que se verse interés de la Hacienda Pública, para el objeto de presentarla al Procurador General de la Nación antes de que se dé testimonio alguno para calificarla, y si la halláse defectuosa, poner al pie su censura; en este caso, el agente llevará el borrador a la oficina que extendió la escritura para que la reforme según el dictamen del Procurador General.

IV.- Cobrar como representante de la Hacienda Pública, los alcances de cuentas y todo crédito en favor de la Hacienda Pública que resulte como consecuencia de las glosas" (48). Los honorarios que percibía por la realización de estas atribuciones, le eran cubiertos, proporcionalmente, al monto de los créditos que hiciere efectivos, de acuerdo con las leyes de esa época.

(47) IBIDEM, pp. 617-619.

(48) DECRETOS SOBRE FACULTADES DEL CONTADOR MAYOR DE HACIENDA DEL 10 DE MAYO DE 1862. Información obtenida en el CEDOC de la CMH.

Como consecuencia de la Intervención Francesa en nuestro país, se instauró el Segundo Imperio encabezado por Maximiliano, quien llegó a México el 12 de junio de 1864 y decretó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano que en su título V, artículos 20 y 21, establecía que la justicia será administrada por los Tribunales que determinará la Ley Organica correspondiente. Uno de esos Tribunales era el de Cuentas que tenía como funciones el examen y liquidación de las cuentas de las oficinas de la nación y cualesquiera otras de interés público que le fueren remitidas por el Emperador, sin poder "proceder contra los culpables, sino que los consigna al Juez competente; mas si puede apremiar a los funcionarios a quienes corresponda" la presentación de cuentas. Asimismo el Tribunal estaba encargado de vigilar la exacta observancia del Presupuesto. Curiosamente esta disposición no indicaba la forma de organización ni los responsables de este Tribunal (49). Al fenecer el Imperio, Benito Juárez ordenó a Manuel Payno que hiciera la recopilación de cuentas y gastos efectuados por el Imperio, los que posteriormente fueron materia de revisión a efecto de analizar los resultados obtenidos por las leyes impositivas durante el período 1861 a 1867. Este trabajo se publicó con el título de "Cuentas, gastos, acreedores y otros asuntos del tiempo de la Intervención Francesa, que comprendió un análisis global de las rentas obtenidas en las aduanas marítimas y fronterizas en primer lugar, divididas en dos partes: del Golfo y del Mar del sur. Se integraba también además con una parte relativa a la Aduana de México "y demás rentas que pueden llamarse generales, después las de la Caja Central y de los Departamentos en que estaba dividido el país en la época a que se refieren. En las Cuentas de Distribución se comprenderán las de la deuda de convenciones inglesa, española y francesa, pagos a diversos acreedores, préstamos a extranjeros, gastos de la Casa Imperial de Maximiliano y Carlota; el Presupuesto de la lista civil, gastos en las demoliciones y reposiciones de los palacios de México, Chapultepec y otros edificios; el costo de la tropa austriaca y de las expediciones de los belgas; los Presupuestos de gastos generales, la noticia de las cantidades que con diversos motivos tomaron las tropas y autoridades francesas, y cómputo de los daños y perjuicios que la guerra extranjera ha causado a la nación" (50). Según Horacio Labastida: "además de los cuidadosos cálculos que se hicieron en las liquidaciones y sus síntesis, que aparecen en la revisión de cada una de las aduanas, las anotaciones que vale la pena subrayar son la que evidencian la corrupción y el saqueo que acompañaron a la Intervención Napoleónica. Igual que sucedió en las aduanas ocurriría con la administración de las rentas, los Presupuestos y las deudas interior y exterior. En primer lugar desapareció o no existió nunca la documentación detallada de las operaciones; pero este enorme obstáculo no impidió apreciar las magnitudes del contrabando ----

(49) LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, Op. Cit. pp. 672 y 673.

(50) PAYNO, MANUEL, Cuentas, gastos y acreedores; editorial Miguel Angel Porrúa, 1981, México, D.F. pp. 5 y 6.

autorizado y no autorizado, de los sobornos y distracciones ilícitas de los recursos públicos. Se aplicarían, naturalmente, sumas a las deudas reclamadas; se gastarían otras en el sostenimiento de los ejércitos y mercenarios intervencionistas; se erogaría más en la remodelación de inmuebles, en la adquisición de comestibles y licores, en menajes que desaparecían, en fiestas suntuosas y caridades con dinero ajeno, o bien se pagarían gastos de invitados, sueldos de funcionarios y lujos extravagantes e insensatos. A pesar de la situación que prevalecía en México, su comercio adquirió relativa importancia, de acuerdo con tonelajes, peso de mercancía y volumen de la navegación ultramarina. El transporte se hizo en más de mil barcos de vapor y vela que representaron una capacidad cercana a las 343 mil toneladas, y las mercancías significaron alrededor de 685 millones de libras, y el producto fiscal líquido de estas actividades ascendería a cerca de 28 millones de pesos" (51).

Restaurada la República, el 13 de noviembre de 1874 se reformó el artículo 72 de la Constitución de 1857, para quedar como sigue:

"Artículo 72, A).- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados... III. Vigilar por medio de una Comisión Inspector de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor... IV. Nombrar los jefes y demás empleados de la misma... VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Ejecutivo, aprobar el Presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél" (52).

A partir de estas reformas constitucionales se intentaron varias leyes de reorganización y práctica reglamentaria para la Contaduría Mayor de Hacienda. La primera de ellas fue leída por el diputado Suárez Navarro en la sesión del Congreso del 25 de septiembre de 1861. En ese proyecto de ley, se señala que los legisladores han descuidado puntualizar las obligaciones de la Contaduría, y mucho más los medios de hacer efectiva la glosa y liquidación de todas las cuentas con la oportunidad correspondiente. La Comisión Inspector, responsable del proyecto indica que la Contaduría Mayor tal y como existía en esa fecha, no era capaz de examinar y liquidar las cuentas de Hacienda con la prontitud que reclamaba el servicio público. Agrega el documento que dicha Comisión no cree aventurado asegurar al Soberano Congreso que las dilapidaciones del Tesoro Público habrían ido desapareciendo poco a poco si la Contaduría hubiese estado organizada cual corresponde al fin de su institución.

Son dos las novedades que se introducen en este proyecto: la primera se refiere a que la Comisión Inspector, persuadida de que el pago de sueldos de la Contaduría a cargo del Ministerio de Hacienda sería tanto como ratificar los grandes perjuicios que le resultan al tesoro público por la dependencia en sus haberes, propone que el pago de salarios se haga con cargo a las aduanas -

(51) LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, Op. Cit. p. 702.

(52) PAYNO, MANUEL, Op. Cit., p. LIII y siguientes.

marítimas de Veracruz y Tampico. La segunda es la conveniencia, según la Comisión de que la Contaduría Mayor debe entenderse directamente con los responsables, y no por conducto del gobierno, lo cual ha hecho nulas todas las observaciones de los Contadores, porque los responsables ni contestan, ni el gobierno se ha cuidado jamás de prestar su apoyo al órgano dependiente del Poder Legislativo (53).

El segundo intento de reorganización de la Contaduría Mayor se efectuó durante la VII Legislatura, el 31 de marzo de 1875, cuando se propuso el proyecto de ley elaborado por la Comisión Inspectorora. Sin embargo, no fue tomado en consideración en aquel período.

A pesar de que el 5 de octubre del mismo año la siguiente legislatura lo hizo suyo, tampoco fue elevado al rango de ley. Posteriormente el 25 de noviembre de 1879, surgió otro proyecto de la Comisión Inspectorora perteneciente a la IX Legislatura, que sus autores titularon: "Proyecto de Ley Orgánica Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público", el cual distaba mucho del anterior; no obstante, tanto uno como otro eran propiamente un reglamento de los trabajos del personal, mas no una Ley Orgánica que determinara sus funciones y procedimientos, de suerte que aún cuando esos proyectos hubieran prosperado no se tenían principios definidos en cuanto a las atribuciones de la Contaduría Mayor.

Mediante Reglamento Económico Provisional, la Comisión -- Inspectorora de la Cámara de Diputados aprobó facultades y obligaciones del Contador Mayor, de los contadores de primera clase, de los contadores de segunda clase, de los oficiales de glosa, de los escribientes de las secciones de glosa, etc. En la parte relativa a las funciones del Contador Mayor se señalaba en el artículo 90 la obligación de informar mensualmente a la Comisión Inspectorora sobre los trabajos ejecutados en la oficina.

A su vez, el artículo 11 indicaba la función de revisar la Cuenta General que presenta anualmente el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, haciendo las observaciones o reparos a que haya lugar, respecto a la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales, con arreglo a los presupuestos y leyes respectivas (54).

El 20 de octubre de 1880, apareció un nuevo proyecto de reglamento en la X Legislatura, formado por la Comisión Inspectorora en base a la ley de 18 de noviembre de 1873, que ordenaba la glosa de todas las cuentas en los términos que disponía la mencionada ley, pero como en ella no se fijaban procedimientos, sólo se especificaba que se remitiera la cuenta general del erario y se hicieran efectivas las responsabilidades del resultado de la glosa, tampoco este proyecto fue aprobado (55).

(53) IBIDEM

(54) REGLAMENTO ECONOMICO PROVISIONAL DE LA C.M.H. (12 de julio de 1877), Información proporcionada por el CEDOC de la C.M.H.

(55) PROYECTO DE LEY REGLAMENTARIA DE LA C.M.H. (29/5/1895), Idem

El Presidente Manuel González promulgó el 30 de mayo de 1881, el decreto sobre presentación de los proyectos de Presupuesto, mismo que en sus artículos 18 y 19, ordena que la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados glosará la cuenta de la Tesorería que contendrá en un solo resumen las cuentas transitorias que por cualquier circunstancia no estuvieran saldadas, a fin de que tanto la Cámara de Diputados como la Contaduría Mayor, tengan conocimiento del importe de las responsabilidades por manejo de fondos federales y se haga el ajuste definitivo de las cuentas de los años anteriores, llamadas también cuentas transitorias. Como se aprecia, esta disposición puede considerarse el antecedente legal de los requisitos para presentar el Presupuesto de Egresos de la Federación como la Cuenta Pública (56).

En su sesión del 27 de mayo de 1895, la Cámara de Diputados aprobó las obligaciones de la Comisión Inspectorá de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público, en la cual se asientan las siguientes obligaciones:

I.- Presentarse al día siguiente de su nombramiento en la oficina de la Contaduría Mayor, para quedar instalada y reconocida por el Contador Mayor y demás empleados, debiendo recibir del primero, el archivo de su antecesora.

II.- Proponer a la Cámara de Diputados cuando estuviere reunida el nombramiento de los que deben cubrir los empleos vacantes de la Contaduría, excepto el de contador Mayor, que se hará directamente por la misma Cámara.

III.- Dictaminar sobre las solicitudes de licencia presentadas a la Cámara por los empleados de la Contaduría cuidando de que ella reúna los requisitos y condiciones que prescriben las leyes vigentes sobre la materia.

IV.- Hacer provisionalmente, en los recesos de la Cámara de Representantes, el nombramiento para los empleos que vacaren, con la excepción establecida en el inciso II, y conceder las licencias que se soliciten, debiendo dar cuenta de todo a la Cámara luego que estuviere reunida. Los nombramientos hechos, así como las licencias concedidas, sólo servirán para el tiempo comprendido dentro de los recesos respectivos de las Cámaras.

V.- Formar el proyecto de Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda y someterlo a la aprobación de la Cámara de Diputados, a la que también propondrá las reformas que la experiencia aconsejare.

VI.- Presentar mensualmente y con oportunidad debida, a la Cámara de Diputados, y en sus recesos a la Diputación Permanente, los presupuestos de sueldos y gastos de la Contaduría Mayor.

VII.- Vigilar que dicha oficina cumpla con los deberes que le imponen las leyes y los reglamentos,

VIII.- Proponer ante la Cámara de Diputados cuanto fuere necesario para que la Contaduría llene su objeto, pudiendo dictar

(56) DECRETO SOBRE PRESENTACION DE LOS PROYECTOS DE PRESUPUESTO DE 30 DE MAYO DE 1881, Información proporcionada por CEDOC de la C.M.H.

por sí misma las medidas conducentes, de orden puramente económico.

IX. Reunir su archivo, y, con el inventario correspondiente, depositarlo el penúltimo día del último receso del bienio -- constitucional, en poder del Contador Mayor, para que éste lo entregue a la Comisión sucesora" (57).

El 6 de diciembre de 1895, aparece el Reglamento Económico para la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público. Esta disposición contenía once capítulos divididos de la siguiente manera: I.- De la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público; II.- Del Contador Mayor de Hacienda y Crédito Público; III.- De los Contadores de primera clase; IV.- De los Contadores de segunda clase; V.- De los Oficiales de glosa y de los escribientes; VI.- Del Oficial de Libros; VII.- Del Oficial de correspondencia; VIII.- Del Oficial del archivo; IX.- Del portero; X.- De los mozos y de las ordenanzas y XI.- Disposiciones generales.

La mayor parte de estas obligaciones corresponden a funciones descritas con singular exactitud y permiten apreciar que el manejo y fiscalización de los recursos públicos, presentaban ya una organización y sistematización congruente con la actividad financiera del Estado, organizado en República Federal.

Más tarde, el 30 de junio de 1896, la Comisión Inspectorá acordó adicionar al Reglamento Económico citado, seis nuevas obligaciones del Oficial Mayor y siete relativas al Conserje (58).

El 20 de noviembre de 1876, Porfirio Díaz asume de facto el Poder Ejecutivo. No obstante el período presidencial de Manuel González y a pesar de que la rebelión encabezada por el propio Díaz enarbolaba la bandera de la no reelección, para el período 1888-1892 se reformó la Constitución eliminando los obstáculos legales que impedían la permanencia en el cargo de Presidente de la República. Así y durante los siguientes doce años, Porfirio Díaz es postulado como candidato a la Presidencia de la República, obteniendo mayoría de votos en las elecciones celebradas en cada uno de los tres cuatrienios.

El 6 de mayo de 1904 nuevamente se reforma la Constitución, restableciéndose la Vicepresidencia y ampliándose el período presidencial a seis años. Conforme a estas reformas y tras las elecciones celebradas en 1904 el Congreso de la Unión declaró Presidente y Vicepresidente Constitucional de la República a Porfirio Díaz y a Ramón Corral, respectivamente, para el sexenio 1904-1910.

Finalmente, el 25 de mayo de 1911 Porfirio Díaz y Ramón Corral, nuevamente declarados Presidente y Vicepresidente para el sexenio que comenzaba el primero de diciembre de 1910 son depuestos por el movimiento revolucionario encabezado por Francisco I.

(57) OBLIGACIONES DE LA COMISION INSPECTORA DE LA C.M.H., de 29 de mayo de 1895, Información proporcionada por CEDOC.

(58) ADICIONES AL REGLAMENTO ECONOMICO DE LA C.M.H. DE 30 DE JUNIO DE 1896, Idem.

Madero. De la gestión de Porfirio Díaz, resalta en cuanto al control ejercido a la actividad financiera, por conducto de la Contaduría Mayor las leyes orgánicas de 1896 y 1904 que contienen disposiciones singulares en cuanto al manejo, revisión y control de la Hacienda Pública.

La primera Ley Orgánica del 29 de mayo de 1896, señaló como obligaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda la práctica de la glosa de cuentas, cortes de caja, toma de razón de los despachos, otorgamiento de fianzas y en general toda una serie de procedimientos encaminados a la expedición del finiquito de las cuentas de la Hacienda Pública y, a la exigibilidad, en caso necesario de responsabilidad a los empleados y funcionarios públicos culpables.

Es necesario destacar que este proyecto de ley no contempló funciones para la glosa de cuentas correspondientes al Crédito Público. Es decir, se redujeron funciones respecto de la fiscalización y control de la Deuda Pública. Estas funciones estaban a cargo de una sección de la Tesorería General y se buscaba una relación similar entre ésta y la Contaduría Mayor.

En sus aspectos fundamentales, la ley establecía que la Contaduría Mayor dependería de la Cámara de Diputados bajo la vigilancia inmediata de la Comisión Inspectorá; que las obligaciones fundamentales eran glosar la cuenta del Tesorero Federal con arreglo a las leyes, glosar las cuentas de las Tesorerías Municipales del Distrito Federal y de los Territorios de Baja California y Tepic; tomar razón de los despachos civiles y militares y demás títulos o documentos que requiera este requisito conforme a la ley; registrar los avisos que reciba sobre fianzas otorgadas por empleados o agentes de la administración que manejen fondos federales, así como todo nombramiento o título que goce de sueldo expedido por el Ejecutivo de la Unión; intervenir en los cortes de caja, ordinarios y/o extraordinarios de las oficinas federales establecidas en la Capital del Municipio del Distrito Federal, del Banco Nacional y de las demás oficinas y establecimientos que determinen las leyes o que acuerde el Ejecutivo; suministrar los datos, modelos y formularios que se le pidan, relativos a contabilidad de las oficinas públicas, resolviendo las consultas que se le hagan; cuidar que la Tesorería General de la Nación remita oportunamente la Cuenta de cada año fiscal; formular las observaciones y reparos que resulten de la glosa; exigir los requisitos que no se hubieran cubierto; reclamar documentos comprobantes que no se hayan acompañado a la Cuenta y hacer las réplicas a que hubiere lugar; dirigirse a la Secretaría de estado Correspondiente, en caso de que alguna oficina, empleado o agente se rehúse a la revisión de cuentas o a contestar las observaciones que haga la Contaduría Mayor a fin de que se proceda conforme a las leyes; consignar a la oficina respectiva del timbre las infracciones penadas por la ley; consignar al juez competente a los empleados que aparecieren con responsabilidad criminal o pecuniaria, previo acuerdo de la Comisión Inspectorá, así como poner en conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la misma Comisión, las respon-

sabilidades que resulten contra funcionarios que disfruten de fuero constitucional; expedir el finiquito de la Cuenta de la Tesorería General de la Federación. Con fecha 22 de mayo de 1901, se publicó una ley en la cual se establecía la conservación indefinida en la Contaduría Mayor de Hacienda de los diarios y mayores de las cuentas de la Tesorería Federal, de las Tesorerías municipales del Distrito y Territorios Federal y los balances correspondientes a cada uno de los ejercicios fiscales. Por lo que tocaba a los demás libros, expedientes y documentos de comprobación de cualquier especie de las cuentas federales y de las de los municipios, éstas serían inutilizadas a los diez años contados desde la fecha del finiquito de cada cuenta. Tres años más tarde, el seis de junio de 1904, se expidió, también por el presidente Porfirio Díaz, la segunda ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, que derogó la ley del 29 de mayo de 1896 y estableció la facultad de la Contaduría para la revisión y glosa de la Cuenta Pública de las entidades gubernamentales existentes en esa época, ejerciendo las funciones de vigilancia que en materia de Hacienda le encomendaran la leyes, detallándose los requisitos y procedimientos para la citada revisión y glosa, explicándose la forma de hacer los nombramientos del personal que la integraban, los requisitos para expedir finiquitos, declarar la prescripción y fijar responsabilidades (59). En concordancia con la ley, el 16 de diciembre de ese mismo año se expide el reglamento de la ley en el que se reafirma que la Contaduría Mayor de Hacienda, por virtud de la Constitución Política de la República depende exclusivamente de la Cámara de Diputados con la función de revisar y glosar las Cuentas anuales del Erario Federal, de la Beneficiencia Pública del Distrito Federal, de los Municipios de los Territorios Federales, entre otras, con el fin de verificar si los cobros y gastos se hicieron con la autorización necesaria, si unos y otros se hallan debidamente comprobados y si hay exactitud en las operaciones aritméticas y de contabilidad, Adicionalmente se le otorga en el Reglamento de la Ley la atribución de vigilar en materia de Hacienda lo que en este sentido señalaban expresamente las leyes (60).

#### 7. CONSTITUCION DE 1917.

La instalación del Congreso en Querétaro representó la culminación del movimiento iniciado por Carranza, pero también la necesidad de adecuar la Constitución a la realidad de ese entonces. El Congreso, integrado por constitucionalistas en su mayoría, inició los debates del proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe Revolucionario. El documento contenía gran cantidad de asuntos que modificaban radicalmente la ley vigente. Entre otras propuestas estaba la de fortalecer el Poder

(59) LEYES ORGANICAS DE LA C.M.H. de 29 de mayo de 1896 y 22 de mayo de 1901. DECRETO SOBRE CONSERVACION E INUTILIZACION DE LIBROS Y DOCUMENTOS DE LA C.M.H. DE ESA MISMA FECHA, Idem.

(60) REGLAMENTO DE LA LEY DE JUNIO DE 1904 SOBRE REORGANIZACION DE LA C.M.H., Idem.

Ejecutivo y reducir las facultades del Legislativo. "El fortalecimiento del Presidente tenía que cobrar un carácter legal; ya no era práctico que el Ejecutivo siguiera recurriendo a las facultades extraordinarias" (61).

En términos generales, las proposiciones de Carranza en materia política fueron aprobadas por la Asamblea. Las que causaron más debates fueron las relativas a cuestiones religiosas, la legislación laboral, la cuestión agraria, los derechos del Estado para dirigir la Economía, la reforma bancaria y monetaria, y el comercio. La tarde del 31 de enero de 1917, la Constitución fue firmada en el teatro Iturbe, especialmente adaptado para que sirviera de recinto al Congreso, y apareció en el Diario Oficial hasta el 5 de febrero de ese mismo año. Los primeros en jurar guardarla fueron los diputados y en seguida el señor Carranza.

A partir de entonces, la máxima norma que rige al país establece en su artículo 73, fracción XXIV de la citada Constitución que el Congreso tiene la facultad de "expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor". Por su parte, el artículo 74, fracciones II, III y IV, señalan, respectivamente, que: "Son 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; nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina y aprobar el Presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrir aquél".

En mayo de 1933, el General Lázaro Cárdenas renunció a su cargo de Secretario de Guerra y Marina para poder aceptar su precandidatura a la Presidencia. El 6 de diciembre de ese mismo año fue designado por el Partido Nacional Revolucionario en la Convención de Querétaro, candidato a la Presidencia -- Constitucional para el período 1o. de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940. Fue precisamente durante la presidencia del Gral. Lázaro Cárdenas cuando se expidió, con fecha 31 de diciembre de 1936, el decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1937.

Las atribuciones encomendadas a la Contaduría Mayor de Hacienda, de acuerdo con esta Ley Orgánica, se encuentran mencionadas en los artículos 1o., 7o., 8o., 9o., 17o., 18o., 19o. y 20o., de las cuales se pueden formar 3 grupos: a) de revisión y glosa; b) de fiscalización y c) de finiquitos.

La Contaduría Mayor de Hacienda, de acuerdo a esta Ley Orgánica, tenía a su cargo la revisión y la glosa de las cuentas anuales del Erario Federal, Distrito y Territorios Federales, Beneficiencia Pública, Lotería Nacional y demás oficinas con manejo de fondos o valores de la Federación, debiendo comprender

(61) CONGRESO DE LA UNIÓN. CÁMARA DE DIPUTADOS, LI Legislatura, De Zitácuaro a San Lázaro, 170 años de historia legislativa de México, 1811-1981. México, 1981, p. 87.

dicho examen la conformidad de las partidas de ingresos y egresos y una revisión legal, numérica y contable de esas partidas, cuidando que tales cantidades estuvieran debidamente justificadas comprobadas.

La Contaduría Mayor de Hacienda tenía como facultad la de fiscalizar la contabilidad de las oficinas a que nos hemos referido en párrafo precedente, ordenando las visitas de carácter especial que estimara necesarias, previa aprobación, para practicar las visitas de la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados. Una vez revisada y glosada una cuenta anual, la Contaduría Mayor tenía facultades para extender el documento extintivo de la obligación que se enviaba a la oficina remitora de la Cuenta para que ésta, a su vez, expidiera el certificado respectivo a cada oficina o empleado dependiente de ella, con la particularidad de que los finiquitos se podían otorgar por una cuenta anual ya glosada, aun cuando se encontrara otra anterior pendiente; inclusive, el finiquito se otorgaba estando pendientes de glosar algunas cuentas.

La Ley Orgánica de 1936 se mantuvo vigente hasta el 28 de diciembre de 1978 y algunas reformas de que fue objeto son las siguientes: Decreto que reforma el inciso b) del artículo 32 de la Ley de 1936. Siendo Presidente Miguel Alemán Valdez; el 28 de diciembre de 1948, fue reformado por decreto el inciso b), de la fracción I, del artículo 32, y publicado el 31 de diciembre del mismo año. La reforma en cuestión facultó al Ejecutivo Federal para que, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resolviera qué bonos y cupones amortizados de la Deuda Pública Nacional era conveniente conservar por tiempo indefinido y cuáles podrían ser incinerados dentro o fuera del país con las formalidades que el reglamento respectivo determinara; de acuerdo con el texto original los documentos antes mencionados debían conservarse por tiempo indefinido.

Posteriormente, por decreto publicado el 30 de diciembre de 1963, los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de 1936 sufren las siguientes reformas las oficinas del Ejecutivo, de la Federación y todas aquellas que de acuerdo con la Ley presentaban la Cuenta Anual, debían remitir, a la Contaduría Mayor de Hacienda, los estados de contabilidad en que se resumiesen sus Cuentas Anuales, debiendo conservar, a disposición de la Contaduría, los documentos comprobatorios originales, así como los libros de contabilidad respectivos para su revisión, glosa y consulta, a partir de cuando dichas oficinas entregaran sus estados de cuenta.

La reforma al artículo 28 hizo más preciso el plazo de un año de que disponía la Contaduría Mayor de Hacienda para la práctica de la revisión y glosa. Dicho término debía computarse a partir de la fecha en que la Contaduría recibiera los estados de contabilidad. El mismo decreto del 30 de diciembre, deroga los artículos 29, 30 y 31 de la Ley de 1936; no obstante, de acuerdo con el Transitorio Segundo del decreto de reformas que se analiza, los procedimientos observados respecto al envío o devolución de documentos y libros, a que se referían los artículos derogados, deberían seguirse practicando en tanto no se

expidiera alguna disposición en contra, lo que no llegó a suceder. Por otra parte, en 1967, se reforma el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, el cual, a la letra, dice: "La Contaduría Mayor de la Federación entregará a la Contaduría Mayor de Hacienda el duplicado de los estados contables a que se refiere al artículo 60 y conservará a disposición de la misma los libros y documentación justificada y comprobatoria para su glosa y consulta.

El 31 de diciembre de 1976 se publicó un decreto donde se reformaron los artículos 7o., 8o., 12o., 27o., 28o. y se acondicionaron los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica; reformas y adiciones que analizaremos en sus aspectos más sobresalientes.

El artículo 7o. impuso, a la Contaduría Mayor de Hacienda, la obligación de tener cuidado de que todas la cantidades relativas a los cobros y pagos hechos estuvieran debidamente comprobados conforme a precios y tarifas autorizados o de mercado, según procediera. De acuerdo a las reformas al artículo 8o. de la Ley de 1936, la Contaduría Mayor de Hacienda, podía no solamente practicar visitas sino inclusive auditorias a las diversas oficinas; asimismo, se le facultaba para solicitar datos, informes y documentación en general, a las entidades del sector público, así como a las empresas privadas o particulares que de alguna manera hubieran participado en operaciones de ingreso y del gasto público federal en el desempeño de sus funciones. La Contaduría Mayor podría auxiliarse de profesionales especializados, en su carácter de asesores.

La reforma al artículo 12o., estableció que las responsabilidades que se constituyeran a cargo de los empleados o funcionarios del Sector Público no eximirían a los particulares de sus obligaciones y, por lo tanto se les exigiría su cumplimiento, aún cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente. El artículo 28 dispuso que la Contaduría Mayor de Hacienda gozaría del plazo de un año, a partir de la fecha en que reciba los estados de contabilidad para practicar la glosa de la Cuenta Pública Federal, plazo que, de no ser suficiente a juicio de la Contaduría, lo haría del conocimiento de la Comisión -- Inspectoría, a fin de que ésta resolviera lo conveniente. Con esta reforma se trataba de conceder a la Contaduría el plazo necesario para que la revisión de la documentación correspondiente a la Cuenta Pública se realizara de la forma más exhaustiva posible.

Por otro lado, la adición a la Ley Orgánica, del artículo 29 facultaba a la Contaduría Mayor de Hacienda para intervenir en el cobro de ingresos y en las actas o contratos que afecten las partidas del Presupuesto o propicien el incumplimiento de una ley.

Por último, el artículo 30 se adicionó a efecto de imponer al Ejecutivo, por conducto de la dependencia competente, la obligación de informar a la Contaduría Mayor, a solicitud de ésta, de las actas y contratos de los que resulten derechos y obligaciones a las entidades del Sector Público, con el propósito de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños contra el Erario Federal que afectaran a la Cuenta Pública.

## 8. REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1977.

En el Diario Oficial de la Federación de 6 de diciembre de 1977, se publicó la Reforma del artículo 74, fracción IV para quedar como sigue: "74o. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ...IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta del año anterior". "El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República. La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

Las reformas constitucionales de 1977 tuvieron además una amplia repercusión a la administración pública federal, la cual de manera inmediata y complementaria fue organizada conforme a planes, sistemas, estructuras y procedimientos concebidos en el proceso de reforma administrativa. A este respecto mediante Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1979, las dependencias y entidades de la administración pública federal, estructuraron al interior de reformas Globales, Sectoriales e Institucionales. Quedó entendido que las modificaciones a la estructura orgánica o a los sistemas y procedimientos de las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal, o a dos o más entidades paraestatales ubicadas en ámbitos administrativos distintos, debían entenderse como Globales. Asimismo se conceptualizó que las modificaciones o adecuaciones administrativas de dos o más entidades paraestatales agrupadas en el ámbito de responsabilidad de una Secretaría de Estado o Departamento, tendrían el carácter de Sectoriales. Finalmente las reformas al interior de cada dependencia centralizada o entidad paraestatal se definieron como -- institucionales. Esta situación implicó que la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, respondiera a un nuevo marco jurídico que previamente el Congreso de la Unión, había legislado. Con ello el examen de los caudales públicos perdió su carácter de una mera revisión contable, de glosa y finiquito, lo cual hizo necesario señalar a la Contaduría Mayor de Hacienda facultades de Centraloría. Al mismo tiempo, la reforma política

de ese año, suprimió inexplicablemente la participación del Senado de la República en la revisión de la actividad financiera del Ejecutivo Federal, esto, bajo el argumento de que a diferencia de la Cámara de Diputados, aquel no contaba con un órgano técnico especializado en el Examen de los caudales públicos.

Durante el año de 1978, a instancia de la Diputación por el Estado de Tabasco se presentó a la L Legislatura la iniciativa de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, misma que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de ese mismo año. Esta nueva ley consta de tres partes fundamentales:

a) La orgánica, que define y conforma a los órganos que tienen injerencia en el examen y revisión de la Cuenta Pública, asignándoles sus respectivas funciones y competencias.

b) La funcional, que define la Cuenta Pública y establece la forma de operación, los medios y los elementos de que se vale el Órgano Técnico para el desempeño de sus funciones y,

c) La relativa a responsabilidades y prescripción.

La Ley Orgánica confiere a la Contaduría Mayor de Hacienda amplias atribuciones, dentro de las cuales podemos citar las siguientes:

1. Verificar que las entidades del Sector Público realicen sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y si cumplieron con las disposiciones de las Leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia.

2. Verificar si se ejercieron correcta y estrictamente los presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados y si se ejercieron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y, además, asegurándose de que los ingresos provenientes de financiamientos se aplicaron con la periodicidad y forma establecida por la Ley respectiva.

3. Elaborar y rendir a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública 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.

4. Elaborar y rendir a la Cámara de Diputados el Informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del gobierno Federal y 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.

5. 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.

6. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se realizó de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además, eficientemente; también para comprobar si las inversiones y gastos autorizados se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados.

A ese respecto, la Ley es reiterativa, y en su artículo 21 establece con claridad las facultades de la Contaduría para realizar lo que se conoce como auditoría de legalidad respecto de la efectividad, eficiencia y economía: al revisar si las entidades alcanzaron los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, en relación a los recursos humanos, materiales y financieros aplicados.

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

8. Establecer coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría bernamentales, y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público. Esta coordinación debe entenderse actualmente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992, y que confirió a esta última dependencia las atribuciones que en otras leyes se le otorgan a la extinta S.P.P. (artículo 5o. transitorio).

9. Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública Federal, y;

10. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.

Cabe destacar que al análisis del legislador de 1978 no escapó la posibilidad de proponer reformas a los artículos 73 y 74 de la Constitución Política, a fin de sustituir el nombre de Contaduría Mayor de Hacienda por el de Contraloría General de los Estados Unidos Mexicanos o el de Auditoría General del Poder

Legislativo, los cuales se consideraban más apropiados para designar al Organó Técnico encargado de examinar y revisar las Cuentas Públicas.

Lo anterior se consideró en razón de que la palabra "Contaduría" sugiere la idea de la contabilidad de un negocio, en tanto que el término Auditoría alude al examen y revisión estrictos de la recaudación de los ingresos y del ejercicio de los egresos, así como al establecimiento de juicios y criterios para determinar su origen y aplicación, conocer su empleo eficiente y verificar si se satisficieron necesidades y se cumplieron programas.

No obstante las razones expuestas, se optó por conservar la denominación de Contaduría Mayor de Hacienda y, de ese modo, se preservó su tradición histórica; sin embargo, desde el punto de vista técnico, y según el artículo 30. de su propia Ley Orgánica, expresamente se dotó a la Contaduría Mayor de Hacienda de facultades de auditoría y contraloría.

Por otra parte, uno de los males más graves que afectan actualmente a México es la corrupción pública y privada. Por esta razón se asignó a la Contaduría Mayor la función de promover el fincamiento de responsabilidades civiles, administrativas y penales a los funcionarios y empleados públicos transgresores de la Ley y a las personas físicas o morales que con ellos se hayan coludido en la comisión de delitos patrimoniales en contra del Erario Público.

Cabe subrayar que la Contaduría Mayor, como Organó Técnico, se encuentra al margen de los cambios trianuales de Diputados, con objeto de garantizar su independencia e imparcialidad en el cumplimiento de sus delicadas tareas. Por tanto, aunque dependa del Poder Legislativo bajo el control directo de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia, funciona independientemente en la ejecución de sus programas de trabajo.

El Contador Mayor de Hacienda, que es designado por la Cámara de Diputados de una terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, es inamovible en su cargo durante 8 años, lo cual le permite programar sus trabajos con mayor envergadura técnica y temporal. En suma, se puede afirmar que el espíritu que animó al Legislador para fortalecer las facultades de la Contaduría Mayor, fue el de reforzar la Soberanía popular al asignar un control político al ejercicio del gasto público, mediante un Organó Técnico Especializado, en el seno del propio Poder Legislativo.

Ahora bien, si examinamos los acontecimientos de los últimos años, es incuestionable que a partir de 1978 se han registrado avances importantes en el ámbito de fiscalización de las -- instituciones de control. En efecto, de un trabajo consistente en la simple "glosa" o revisión documental, que era como revisaba hasta entonces la Contaduría Mayor de la Cuenta Pública en el caso del Informe Previo, se ha pasado a procedimientos de análisis e interpretación y, en el Informe de Resultados, al empleo de diversos tipos de auditoría: la de efectividad en base a resultados de programas y la llamada integral o comprensiva.

Sin embargo este tipo de auditorías pueden reducirse en un solo género: la revisión de legalidad de la Cuenta Pública.

En el Diario Oficial de la Federación, del 14 de mayo de 1980, aparece el actual Reglamento que determina el ámbito de competencia y organización de la Contaduría Mayor de Hacienda. Esta es la última disposición jurídica-administrativa expedida en la nueva etapa de la Contaduría Mayor de Hacienda.

A partir de 1983 se agregaron otras funciones a la Cámara de Diputados, consistentes en el análisis y evaluación de los siguientes documentos que el Ejecutivo envía al Congreso para su examen y opinión: Plan Nacional de Desarrollo; Informe anual de las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales; Informes Trimestrales sobre la ejecución del ingreso y gastos públicos; Informe anual de la situación que guardan las instituciones nacionales de crédito; e informe trimestral de los movimientos de la deuda pública.

## II. AUTORIDADES Y ORGANOS COMPETENTES EN MATERIA DE CONTROL EN

### MEXICO.

#### 1. El Control Indirecto o Fiscalización Superior.

a) La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

En México la soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y su competencia, es decir el ámbito de jurisdicción en el que rige su actuación, les es atribuida por la Constitución General de la República mediante facultades ordinarias y extraordinarias.

La Cámara de Diputados, como "órgano inmediato del Estado" (62), que se desarrolla en su estructura normal para lograr el funcionamiento regular de la República, tiene, por disposición del artículo 74 constitucional, facultades exclusivas que obedecen a la naturaleza popular que le confirió la reforma de 13 de noviembre 1874 al instituirse el bicammarismo. Con ello se atribuye al órgano de representación nacional la aprobación del Presupuesto y la posterior revisión de la Cuenta Pública, en contraposición a las facultades del Senado que obedecen a un rango federativo.

El control de los recursos públicos que efectúa el Poder Legislativo Federal, por conducto de la Cámara de Diputados se realiza por medio de una Comisión de su seno, que vigila el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, facultad que podemos calificar como administrativa, ya que se realiza un acto específico y determinado que no implica la producción de normas generales. Además, su base legal no sólo corresponde a las normas constitucionales organizativas, sino también a otras disposiciones de menor jerarquía, que adicionalmente regulan la actuación del órgano de representación popular en el control del gasto público. Por eso, las Leyes Orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Contaduría Mayor de Hacienda, de igual forma establecen su ámbito de competencia.

Así, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda es claramente por disposición del artículo 73, fracción XXIV un ordenamiento constitucional, por encima de las leyes federales y estatales. Consecuentemente su observancia es de rango superior en la República (63).

(62) ZIPPELIUS, REINHOLD, Teoría General del Estado (Ciencia de la Política), U.N.A.M., 1a. Edición, 1985, pp. 97-101.

(63) DE LA CUEVA, MARIO, Teoría de la Constitución, Editorial Porrúa, 1982, p. Esta división de leyes obedece a la supremacía material de la Constitución, cuya interpretación es fundamental para entender la jerarquía de la Revisión de la Cuenta Pública.

Este órgano técnico del Poder Legislativo realiza funciones en materia de control de manera indirecta, porque sus atribuciones derivan de la recepción del documento denominado Cuenta Pública que formula el Poder Ejecutivo; sin embargo, la fiscalización que efectúa es superior, además de la supremacía constitucional del órgano que la revisa, por la naturaleza original del análisis de la Cuenta Pública sujeta a examen:

"comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los Programas". (64)

Es decir, el control que realiza la Cámara de Diputados con la inspección de la Comisión de Vigilancia y por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda permite "...certificar si la gestión financiera se llevó a cabo de acuerdo con la leyes y reglamentos aplicables..." lo que tiene por objeto "constatar que el Poder Ejecutivo esté cumpliendo con la decisión original "de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria"(65).

Este criterio se ve fortalecido, funcionalmente, conforme a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que señala como atribución de la Comisión de Vigilancia:

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

Lo cual significa que previo a la aprobación del Presupuesto, la Cámara de Diputados debe examinar y discutir la forma y términos en que el Ejecutivo procedió respecto del Presupuesto aprobado en el ejercicio del año inmediato anterior.

Esto obedece al equilibrio presupuestario que regula el artículo 22 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y de conformidad con los dos instrumentos fundamentales de política económica: la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos. De esta forma, a toda proposición de aumento o creación de partidas debe señalársele la correspondiente iniciativa de ingreso. En consecuencia, la calificación que haga la Cámara de Diputados respecto de la gestión financiera del Ejecutivo del ejercicio anterior, justificará o no la inclusión o exclusión de partidas presupuestales.

(64) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa 92o edición, México 1991, p. 68

(65) FAYA VIESCA, JACINTO, Op. Cit. pp. 273 y 274.

En ese mismo tenor, se ha pronunciado la propia Contaduría Mayor al sostener que la "...fiscalización resulta así, además de constitucional una consecuencia lógica, puesto que siendo facultad de la Cámara de Diputados el examen, discusión y aprobación anual de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, previa discusión de las contribuciones que deben decretarse para cubrirlos, compete a ésta el revisar los resultados finales de la aprobación presupuestaria que otorgó. En ello se encuentra explícitamente reconocido el principio democrático de que la sociedad a través de su representación nacional, sea informada tanto de la legalidad de los ingresos, impuestos, derechos, productos y aprovechamientos como de la honrada y eficiente aplicación de los egresos a los programas de desarrollo del país y la prestación de los servicios públicos..." (66)

Por otra parte, dado que la Constitución General de la República señala en su artículo 70 que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto, y siendo la Ley aquella que regula una situación jurídica general, abstracta e impersonal, en tanto que el Decreto se ocupa de un objeto en particular, se puede inferir que la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como el relativo a la Revisión de la Cuenta Pública tienen el carácter de Decretos.

Sin embargo, es necesario puntualizar este criterio ya que si bien es cierto el examen de la Cuenta Pública del Gobierno Federal constituye un acto político, referido a un objeto en particular, el Presupuesto de Egresos de la Federación también lo es así, independientemente de que como lo afirma Jorge Witker V., es de naturaleza jurídica compleja, habida cuenta de que "puede ser considerado una ley material o ley formal, o un acto administrativo aprobado por el parlamento", que siguiendo a este autor, corresponde a "dos facultades esencialmente políticas. El ejecutivo federal prepara y presenta el proyecto de presupuesto, y la Cámara de Diputados lo aprueba y lo controla; control político que ejerce al examinar y revisar... a posteriori la cuenta pública"(67).

Con las características antes mencionadas, las dos facultades exclusivas de la Cámara de Diputados revisten suma importancia para la vida económica del país, pues estrictamente controlan la actividad financiera del Estado que realiza el Presidente de la República y bajo su monocrático control los Secretarios del Despacho y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

(66) CASTILLO AYALA, JAVIER, "La Contaduría Mayor de Hacienda y el Control Externo en México" en "Auditoría Pública", revista de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Año II, Num. 3, Marzo de 1992, México D.F.

(67) WITKER, V., JORGE, Derecho Económico, Editorial Harla, México 1985, pp. 114-115 También ver en este sentido a FAYA VIESCA, JACINTO, Op. cit. p. 308, 312-325.

El ejercicio de estas facultades revela que, en el ámbito estrictamente constitucional el Ejecutivo Federal no es un órgano hegemónico que pueda disponer a su arbitrio de la economía nacional en sus diferentes aspectos y actividades, sino que su conducta está sometida a las funciones previa y posterior que competen al Poder Legislativo.

Para garantizar el oportuno desempeño de estas facultades, la Carta Magna consigna diversas prescripciones: se obliga al Ejecutivo a presentar ante la Cámara de Diputados la iniciativa de Leyes de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto, a más tardar el día 15 del mes de noviembre de cada año, a efecto de que sean discutidas y revisadas oportunamente y en concordancia con el Informe Previo que la Contaduría Mayor de Hacienda rinde a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública por conducto de la Comisión de Vigilancia para su discusión ante el pleno de la Cámara.

Se impone también la obligación, para los Secretarios del Despacho en cuyo ámbito de competencia se relacionen las iniciativas y proyectos, para comparecer ante la aludida Cámara para informarla respecto del proyecto de gastos. Asimismo se prohíbe la existencia de partidas secretas.

Finalmente, para que el examen de la Cuenta Pública se realice con la debida oportunidad por la Contaduría Mayor de Hacienda, es necesario que el Presidente de la República entregue a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión este documento dentro de los primeros diez días del mes de junio de cada año. Esta Comisión la turnará a la Cámara de Diputados y ésta a su vez, la remitirá a la Comisión de Vigilancia quien hará la revisión previa y posterior de la cuenta Pública a través de su órgano técnico:

#### b) La Contaduría Mayor de Hacienda.

En tanto dependencia del Poder Legislativo, encargada de revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, se dice que la Contaduría es el órgano encargado del Control Gubernamental, en razón del análisis macroeconómico de la gestión financiera estatal, que tiene como objetivo fundamental vigilar la legalidad y racionalidad de la gestión administrativa y financiera, incluyendo la correcta liquidación y cobro de los ingresos, así como la observación de la efectiva aplicación de los egresos, inducir y exigir el buen manejo de las finanzas públicas y la eficiente aplicación de los recursos destinados a los programas gubernamentales, su cumplimiento y la prestación de los servicios públicos.

Este sistema constitucional tiene por objeto vigilar la actividad que el Estado despliega al planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional. En efecto, el artículo 26 de la Carta Magna otorga al Estado facultades:

"para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la eco-

nomía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación".

En cumplimiento de este sistema: habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal, cuyo control y evaluación original corresponde a la H. Cámara de Diputados al velar, mediante la revisión de la Cuenta Pública, por el cumplimiento de los objetivos de los programas en él referidos.

Con base en lo anterior, podemos inferir que la revisión de la Cuenta Pública se realiza por una entidad eminentemente técnica, cuya función de auxilio al Poder Legislativo, se traduce, necesariamente, en una independencia y autonomía para obtener conclusiones sobre la gestión financiera estatal que despliega el Ejecutivo. De este modo, al informar a la Cámara de Diputados mediante comentarios generales, sobre los resultados de la situación económica general del país, en cuanto al ejercicio anterior, proporciona a ésta el juicio técnico-jurídico, indispensable para analizar y calificar el rendimiento de cuentas que la Administración del Ejecutivo Federal presenta, atento a los Criterios Generales de Política Económica que se formulan para cada ejercicio anual del gasto público.

Por otro lado la revisión de la Cuenta Pública tiene también su origen y sustento jurídico en el principio general de derecho que impone al administrador de bienes ajenos la obligación de rendir cuentas de su gestión.

En el ámbito de la Administración Pública este principio se traduce en el derecho incuestionable de los ciudadanos de conocer el origen y destino de los fondos que constituyen la Hacienda Pública, en cuya formación han participado como contribuyentes. Por ello la evaluación de la acción administrativa y financiera de sus gobernantes entraña un acto esencialmente político, en virtud de que está referido y compete a la Asamblea Legislativa en quien se deposita la soberanía popular. Sin embargo, la íntima relación entre disposiciones de Derecho Privado, como el principio General antes anotado, y de Derecho Público, como lo son las Finanzas Públicas, implica que sus propuestas corresponden a la esfera del Derecho Económico.

La Contaduría Mayor de Hacienda tiene como funciones principales, denominadas por la Ley como de Contraloría, comprobar si los fondos públicos han sido administrados correctamente y en cumplimiento de la legislación vigente, si se alcanzaron los objetivos y metas de los Programas aprobados en los Presupuestos correspondientes así como la supervisión del desempeño de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de los órganos de Control Interno en dependencias y entidades del Gobierno Federal para poder complimentar sus trabajos en el menor tiempo.

Tiene como principales facultades: acceso a toda información relacionada con las dependencias y entidades sujetas a control, es decir, a toda aquella documentación complementaria que el órgano de control requiera para realizar la revisión; en caso

necesario podrá extender su acción a todas aquellas personas físicas o morales que estén relacionadas con las operaciones gubernamentales. Promueve el fincamiento de responsabilidades que resulten de la revisión y en su caso solicita la imposición de sanciones a las autoridades competentes.

Tiene como ámbito de acción a todas las dependencias y entidades del Sector Público, a los Gobiernos Estatales que manejen subsidios o recursos federales así como a las personas físicas o morales privadas que por algún motivo utilicen caudales públicos.

En base a lo establecido en el artículo 30. de su Ley Orgánica, las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda se clasifican según el objetivo que persiguen, existen atribuciones de verificación, de auditoría, informativas, de determinación de responsabilidades, de interposición de denuncias, de normatividad y para formular recomendaciones.

Se consideran atribuciones de verificación aquellas que tienen por objeto revisar si las entidades a que se refiere el artículo 20. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, realizaron sus operaciones en lo general y en lo particular, con apego a la Ley de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. Asimismo, se refieren al cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias relativas a Deuda Pública, Presupuesto, Contabilidad, Gasto Público y las relacionadas con la organización de la Administración Pública Federal, conforme a los ajustes de Programas de Inversión y montos aprobados, de conformidad con sus partidas y aplicación de recursos provenientes de financiamientos establecidos por Ley (subsidios, transferencias, deuda entre otros).

Las atribuciones informativas, corresponden a los dos tipos de comunicación establecido entre la Contaduría Mayor de Hacienda, la Comisión de Vigilancia y la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. Los informes que realiza reciben el nombre de Previo y de Resultados. El primero se caracteriza por ser fundamentalmente un análisis preliminar de la información contable, financiera, presupuestaria y económica contenida en la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal que anualmente presenta el Presidente de la República. Este informe se hace con comentarios generales acerca de si la Cuenta Pública fue presentada de acuerdo con los principios de contabilidad gubernamental; los resultados de la gestión financiera; la observancia en lo general de los preceptos legales aplicables; el cumplimiento de objetivos y metas en los principales programas y subprogramas aprobados; el análisis de los subsidios, las transferencias, las erogaciones adicionales y otros conceptos similares. En él se hace un examen de las desviaciones presupuestales y debe presentarse como ha quedado consignado por conducto de la Comisión de Vigilancia dentro de los 10 primeros días del mes de noviembre.

La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, con base en el Informe Previo, emite un dictamen que se somete a

discusión del Pleno de la Cámara de Diputados. El debate, sin fecha fija, suele realizarse en los meses de noviembre o diciembre del mismo año en que se presenta la Cuenta. Aprobado el dictamen, las conclusiones de la revisión se formalizan en un acuerdo que ordinariamente se publica en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de diciembre.

El segundo informe que realiza la Contaduría Mayor recibe el nombre de Informe de Resultados y por sus características es el más importante, en él se exponen los resultados finales de la revisión de las Cuentas Públicas, tanto del Gobierno Federal como del Departamento del Distrito Federal, así como las -- irregularidades detectadas en el curso de la revisión y los resarcimientos obtenidos mediante las diversas acciones legales que lleva a cabo este órgano de control del Poder Legislativo.

Esta informe comprende la revisión final del ejercicio presupuestal de dependencias y entidades comprendidas en la Cuenta Pública. Examina si realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. Se señala, también, el cumplimiento específico a las disposiciones contenidas en las Leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles, Obras Públicas, Orgánica de la Administración Pública Federal, Entidades Paraestatales, del Servicio de Tesorería de la Federación y de Planeación, con base en la práctica de auditorías directas, visitas e inspecciones a un sector representativo de la Administración Pública.

El Informe de Resultados expone el total de las revisiones selectivas de los Ingresos Federales y de los del Departamento del Distrito Federal, de los egresos de las dependencias del sector Central, de las Cuentas de Balance, de operación y de resultados de las Entidades del Sector Paraestatal, del volumen, calidad y precios de las obras públicas, de las adquisiciones y gastos generales, de algunos sistemas administrativos de apoyo y de los gastos financieros de dependencias y entidades que por su importancia puedan dar una muestra significativa de la Cuenta Pública.

Adicionalmente, se presentan los resultados de las Acciones de Seguimiento, tanto de las recomendaciones formuladas por la Contaduría Mayor con motivo de revisiones anteriores, como de Pliegos de Observaciones pendientes de aclaración y solventación, documentos que son el antecedente preliminar a los Pliegos de Responsabilidades que formula la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (68).

El Informe de Resultados conforme a lo dispuesto en el artículo 3o. fracción II, inciso b) de la Ley Orgánica de la Contaduría, debe presentarse a la Cámara de Diputados por conduc-

(68) REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO, Art. 172. La SECOGEF está obligada a emitirlos en caso de que no sean solventados por los infractores responsables.

to de la Comisión de Vigilancia dentro de los 10 primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción.

Ahora bien, para ejercer las funciones de contraloría de los recursos públicos, el órgano técnico de la Cámara de Diputados cuenta con atribuciones de auditoría que le son conferidas para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos, practicar visitas e inspecciones y en general recabar los elementos de información necesarios para llevar a cabo la verificación del ingreso y gastos públicos.

Esta revisión se extiende a los aspectos legales, económicos, contables, de sistemas administrativos, al control de obra pública y la evaluación del alcance de las metas y objetivos planteados en programas y subprogramas aprobados. En caso de aparecer irregularidades en cuanto a la falta de comprobación o justificación en los gastos o en los ingresos, se determinarán las responsabilidades procedentes, conforme a las acciones legales que ejercita la Contaduría Mayor, en términos de lo dispuesto por los artículos 32 y 33 de su Ley Orgánica que establece que se podrán formular Pliegos de Observaciones respecto de las irregularidades detectadas en el curso de las visitas, -- inspecciones o auditorías practicadas, y que deberán ser desahogados o solventados dentro de los 45 días hábiles posteriores a su notificación.

En caso de no comprobarse o justificarse el gasto o la -- irregularidad de que se trate, la propia Contaduría Mayor promueve el fincamiento de responsabilidades ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, señalándose la responsabilidad administrativa en que se hubiere incurrido. Tratándose de responsabilidades de carácter penal, la Contaduría Mayor está facultada para presentar la denuncia penal correspondiente.

En cuanto a los ingresos percibidos por la Hacienda Pública, puede solicitar a las autoridades fiscales el cobro de las cantidades no percibidas o en su caso el pago de recargos y la imposición de multas correspondientes.

Por otra parte, la Contaduría Mayor puede hacer recomendaciones a las entidades revisadas tendientes a mejorar sus sistemas administrativos, contables o de apoyo al control y en su caso solicitar la ejecución de los actos, convenios o contratos que afecten a los Programas, Subprogramas, Partidas y Presupuesto.

Las atribuciones en aspectos normativos se refieren a las recomendaciones que la Contaduría Mayor emite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de uniformar los criterios en materia de contabilidad gubernamental y archivo contable. Esta dependencia del Ejecutivo Federal debe tomar en cuenta las recomendaciones que sobre el particular se le formulan a fin de establecer normas, procedimientos, métodos y sistemas para la integración de la Cuenta Pública. Además, debe promover la elaboración de los manuales correspondientes para su aplicación interna no sólo en la citada dependencia sino también en el Archivo General de la Nación, especificando qué documentos

justificativos y comprobatorios deben conservarse, destruirse o microfilmarse, según lo establece el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Las principales áreas encargadas de realizar las funciones de contraloría de la Contaduría Mayor de Hacienda, por disposición del Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1988 son:

-La Subcontaduría Mayor de Hacienda, a quien le corresponde en términos generales desempeñar las actividades y funciones que el Contador Mayor de Hacienda expresamente le encomienda. Esta área administrativa coordina y supervisa las funciones de las unidades administrativas que realizan tareas de revisión; en este sentido propone los programas de auditoría que se practicarán a entidades o dependencias públicas. Además, interviene en la preparación de estudios y proyectos que competen a la Contaduría Mayor de Hacienda en cuanto órgano superior de fiscalización.

-La Dirección General Jurídica, que es dentro de la estructura orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la principal encargada de calificar la Revisión Jurídico-Económica de la Cuenta Pública en sus dos vertientes, puesto que está facultada para dar apoyo jurídico a las demás Direcciones Generales que integran a la Contaduría, en lo que se refiere a la aplicación e interpretación de las leyes señaladas en páginas anteriores. Asimismo, esta unidad administrativa tiene facultades para revisar a las dependencias y entidades tanto del Gobierno Federal como del Departamento del Distrito Federal, para cerciorarse si dichas dependencias y entidades han aplicado o si se han ajustado correctamente a las leyes que les son aplicables y a sus manuales de organización. Este tipo de revisión recibe el nombre de Auditoría de Legalidad.

Por otro lado, está encargada de efectuar el examen respecto de los dictámenes emitidos por las áreas sustantivas en relación a las irregularidades detectadas en las auditorías realizadas, y en caso de que se determine que efectivamente existe alguna --irregularidad procede jurídicamente formulando Pliegos de Observaciones, Oficios de Señalamiento o en caso de no ser solventados promueve el fincamiento de responsabilidades ante la autoridad correspondiente (SECOGEF).

-La Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central, le compete principalmente la práctica de auditorías financieras y de sistemas en las dependencias de la Administración Pública Federal, Sector Central, así como en el Departamento del Distrito Federal, éste último por convención de evaluación integral es revisado por esta Dirección tanto en su sector central como como el paraestatal.

-La Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central, es competente para la revisión de la Ley de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. En este

Ámbito de la Administración Pública Federal tradicionalmente la dependencia que principalmente tiene el manejo y administración de los ingresos es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, a las que se canaliza la principal atención de la revisión por parte de esta unidad administrativa.

-La Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal. Ejerce funciones de contraloría como su nombre lo indica, en el ámbito de competencia del Sector Paraestatal de la Administración Pública Federal. Por las características de las entidades, la revisión que se practica se dirige indistintamente a los renglones del ingreso y del egreso, labor que se desarrolla a través de la práctica de revisiones de carácter financiero y de sistemas.

-La Dirección General de Auditoría de Obra Pública, es competente para revisar las obras públicas previstas en el Programa de Inversiones del Gobierno Federal y en el Departamento del Distrito Federal.

-La Dirección General de Evaluación de Programas, supervisa el cumplimiento de objetivos y metas de los Presupuestos públicos que como se sabe tienen su base programática y se vinculan con el sistema de planeación democrática en el Plan Nacional de Desarrollo. Esta Dirección evalúa el cumplimiento programático de todas las dependencias y entidades que configuran el Sector Central y Paraestatal del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

Su función de contraloría se abre en dos vertientes:

1. Vincula razonabilidad y suficiencia de los objetivos y metas de los presupuestos públicos en relación con los principales instrumentos de planeación democrática (Plan Nacional de Desarrollo, Planes de Mediano Plazo, Planes Operativos, etc.)

2. Verifica la razonabilidad en el cumplimiento de las metas anuales, así como la suficiencia de los recursos vinculados en su cumplimiento, determinando si éstos fueron suficientes y adecuados o bien, si fueron excesivos o desproporcionales.

-A la Dirección General de Análisis e Investigación Económica le corresponde el análisis de coyuntura económica, macroeconómica, financiera y presupuestarias, así como del comportamiento de la economía nacional, para ubicar la situación de México en el contexto internacional, y su función y análisis temáticos, sirven de insumos para la preparación de los Informes Previo y de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública. Analiza el Informe Presidencial, los Presupuestos de Egresos y las leyes de Ingreso de la Federación y el Departamento del Distrito Federal, documentos todos estos que referidos a la gestión financiera del Ejecutivo, sirven de base para emitir un criterio general sobre su actuación.

Todas las unidades administrativas antes señaladas, efectúan auditorías que de manera simplista se entienden como el producto más acabado de la Revisión de la Cuenta Pública. Sin embargo -- existe confusión en cuanto a la forma y el fondo, es decir materialmente la Contaduría Mayor de Hacienda realiza un examen legal que debe entenderse en sentido amplio y que se relaciona con las llamadas Auditorías Gubernamentales, cuya tendencia dentro de la modernización del sector público se enfoca a la práctica de auditorías integrales, "catalogadas como el proceso continuo en el que un grupo profesional multidisciplinario opina acerca del grado y forma en que se está cumpliendo el objetivo social de una entidad o programa específico" (69). Sin embargo, se deben diferenciar los continentes llamados "Auditorías" del contenido: Revisión legal. Esta distinción evita la confusión semántica entre los medios con que cuenta un órgano de control (Visitas, Inspecciones, Auditorías, Investigaciones) y el fin primordial del examen de la Cuenta Pública gubernamental: su Revisión jurídico-económica.

Bien entendida esta diferencia nos conduce a la conclusión de que la única revisión posible de la actividad financiera estatal es jurídica, referida siempre a su entorno económico y con miras al cumplimiento del objetivo político que con antelación le otorgó la representación popular al Ejecutivo de la Unión. Además, la labor que desarrolla la Contaduría Mayor de Hacienda, por mandato constitucional y como consecuencia lógica abarca al Supremo Poder de la Federación. En síntesis, la Revisión jurídico-económica de la Cuenta Pública comprende un examen del grado de cumplimiento de la Administración Pública Federal y Paraestatal de disposiciones legales, reglamentarias y normativas relacionadas con el manejo de recursos públicos. En ese orden de ideas es válido adelantar que se trata de una completa, suficiente y competente evaluación jurídica (ya que se revisa no sólo el marco legal, sino la totalidad de las disposiciones reglamentarias y normativas).

Esta labor de control jurídico, por razones que más adelante describimos, se ha conceptualizado semánticamente como: Auditoría. Bajo esta denominación tenemos, lato sensu: Auditorías financieras, de sistemas, operacionales de obra pública, programáticas, etc. y en strictu sensu: la Auditoría de Legalidad. En este rango la propia Contaduría Mayor de Hacienda ha señalado que el criterio a seguir en estas auditorías no es el mismo que se da en el ámbito privado. Por ello, se considera que la Revisión Legal de la Cuenta Pública agrupa en general todo este tipo de auditorías en un género común: la Auditoría Integral, que procura a todas las especies en una sola y cuyo objetivo: es evaluar si los recursos financieros, físicos y humanos son administrados con economía, eficiencia y eficacia; si

(69) GIORDANO GOMEZ, SALVADOR en "La Auditoría Pública en México", tomado de la sección "Ideas" del periódico Excelsior del 25 de octubre de 1991.

es razonablemente cumplida la obligación que tienen los Servidores Públicos de informar sobre el cumplimiento de su mandato o responsabilidad de administrar los recursos; verificar se hayan acatado las disposiciones legales y reglamentarias aplicables; determinar oportunidades de mejora de la administración, operación y situación financiera de las dependencias y/o entidades y efectuar el seguimiento que permita constatar la implantación de las medidas sugeridas para mejorar la gestión" (70).

En apoyo a lo anterior, funcionalmente la estructura de la Contaduría Mayor de Hacienda, confiere a la Dirección General Jurídica la facultad de reunir todos los productos terminados de la Revisión final a las diversas dependencias y entidades, conforme al Reglamento Interior. Consecuentemente, corresponde al área legal el definir, identificar, determinar, evaluar las --irregularidades detectadas en el curso de las auditorías practicadas, para posteriormente someter a consideración del Contador Mayor la promoción, cancelación o terminación de las acciones legales que proceden.

Así pues, del contexto general de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como de otras disposiciones que se relacionan con la determinación, constitución y fincamiento de responsabilidades, se infiere con claridad que este ordenamiento faculta a su área jurídica para la prosecución de cualquier --irregularidad detectada porque el sustento que permite su --exigibilidad siempre es y será: jurídico.

Cabe hacer notar, por otra parte, que la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor se ocupa eminentemente de Responsabilidades Civiles, aún cuando su fincamiento, como se verá más adelante, es exigible por la vía administrativa; pudiéndose confundir, si no se atiende a su naturaleza civil, con las responsabilidades administrativas. En efecto, por disposición expresa del artículo 24, las responsabilidades deben perseguir el objetivo de cubrir a la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal, o al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, los daños y perjuicios estimables en dinero que la llegaren a afectar, independientemente de las responsabilidades administrativas. En apoyo a este criterio encontramos que para Andrés Serra Rojas: "La responsabilidad civil de los servidores del Estado se origina siempre que la falta de éstos ha causado perjuicio a la administración o a los particulares en los casos que... 1. Respondan por los daños o perjuicios en los bienes estatales. 2. Respondan por los daños o perjuicios que ocasionen al patrimonio de los particulares, cuando éstos tengan derecho a repetir en contra del Estado por actos de sus servidores..." "Esta responsabilidad de lesividad al patrimonio del estado se traduce por lo regular, en la indemnización de daños o perjuicios, aunque con frecuencia se dispersa en la jerarquía administrativa o se reduce a meras san--

(70) Ibidem.

ciones disciplinarias" (71).

Con las particularidades anotadas podemos decir que las responsabilidades establecidas por la Ley Orgánica, tienen las siguientes características:

a) Las detectadas en materia de ingresos serán imputables a los causantes del Fisco Federal o del Departamento del Distrito Federal, por incumplimiento a las leyes fiscales; a los empleados funcionarios de las dependencias o entidades por la inexacta aplicación de aquéllas; así como a los empleados o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las irregularidades que detecten (art. 28, fracc. I).

b) En materia de gasto público serán imputables a los funcionarios o empleados de las dependencias o entidades, por la indebida aplicación de las partidas presupuestales o falta de documentación justificatoria o comprobatoria del gasto; a las empresas privadas o a los particulares que hayan incurrido en incumplimiento de las obligaciones contraídas por actos ejecutados, convenios o contratos celebrados con dependencias o entidades; así como también a los empleados o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las irregularidades que detecten (art. 28, fracc. II).

c) Igualmente serán imputables las responsabilidades a los funcionarios de las dependencias o entidades que dentro del término de 45 días hábiles siguientes a la recepción de los Pliegos de Observaciones que formule y les remita la Contaduría Mayor de Hacienda, no rindan, o dejen de rendir sus informes, acerca de la solventación de esos pliegos (art. 28, fracc. III).

Tocante a esta última disposición, es pertinente destacar que el criterio que actualmente tiene la Contaduría Mayor de Hacienda respecto de la falta de rendición de los informes acerca de la solventación de los Pliegos de Observaciones, es el de que tal abstención constituye una falta administrativa que da lugar a la aplicación de las sanciones establecidas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por parte de la autoridad competente; habiendo dejado a un lado la responsabilidad civil consistente en la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública.

Dicho criterio, además, se ha hecho extensivo no sólo a la falta de solventación de los Pliegos de Observaciones, sino a la falta de contestación oportuna de cualquier requerimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, formulado en uso de sus atribuciones, fundado y motivado legalmente.

d) Otra característica importante de las responsabilidades a que se viene haciendo referencia, es la de que pueden determinarse en forma subsidiaria con las de los servidores públicos responsables, a los organismos que componen la Administración Pú-

(71) SERRA ROJAS, ANDRES, Derecho Administrativo I, Editorial Porrúa Hnos., S.A., México, 1983, p. 468.

blica Paraestatal, a los empleados o funcionarios de ésta, y solidariamente a las empresas privadas y a los particulares, por su coparticipación de actos u omisiones sancionados por la Ley (art. 30).

e) Independientemente de la mucho mayor importancia que tienen las responsabilidades civiles de acuerdo con la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, no puede desconocerse que el propio ordenamiento hace referencia también a responsabilidades administrativas, penales y aún a las políticas, lo que evidencia en los artículos 31, 2o. párrafo; 36, 37 y 38.

## 2. El Control Directo.

### a) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Al interior de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación lleva a cabo un control interno en las diversas dependencias y entidades que la integran, encaminado a investigar y comprobar la eficiencia y/o eficacia en su actuación.

Esta "fiscalización a priori" (72) tiene por objeto el rendimientto de cuentas y la evaluación del cumplimiento de preceptos legales en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores propiedad y al cuidado del Gobierno Federal.

Cabe distinguir que la función que desarrolla esta dependencia del Ejecutivo Federal no puede por su naturaleza monocrática y de dependencia jerárquica, investigar respecto de la trascendencia económica de la actuación estatal. En esto estriba esencialmente su diferencia con el "control ex-post" que efectúa el Poder Legislativo (73).

No obstante lo anterior, a partir de la formación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se ha logrado establecer un Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, cuyo objeto principal es inspeccionar el ejercicio del Gasto Público Federal y su congruencia con el Presupuesto de Egresos de la Federación. Adicionalmente esta Secretaría ha detallado mediante la expedición de normas y criterios generales el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, en concordancia con las recomendaciones hechas por la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por otro lado resalta la importante atribución de esta dependencia tocante a vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización en cuanto a los órganos de control interno de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyo establecimiento, por disposición expresa de la Ley Federal de Responsabilidades resulta indispensable a fin de identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones señaladas en este ordenamiento para los Servidores Públicos. Así, "los órganos de control interno son unidades de apoyo a la función directiva de una dependencia o entidad a quien se subordinan estructuralmente. Sus actividades las realizan de acuerdo con disposiciones, normas y lineamientos expedidos por la SECOGEF, de la cual dependen fun-

(72) FAYA VIESCA, JACINTO, Op. Cit., pp. 306-311. Quien, además, conforme a la doctrina austriaca, realiza una exhaustiva división del control, atendiendo a sus órganos, objetos, criterios, plazos, técnicas y efectos; análisis que puede aplicarse a la realidad mexicana en la materia.

(73) IBIDEM.

cionalmente" (74). Es prudente hacer notar que la determinación de responsabilidades que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, se agota en la promoción ante el órgano facultado por la Ley, por lo que su imposición, es decir la sanción correspondiente se aplica, ya sea por el órgano de control interno de la dependencia o entidad, por el superior jerárquico de la misma o bien por la propia Secretaría de la Contraloría General de la deración.

De lo anterior se infiere que la realización y práctica de auditorías por parte de la SECOGEF obedece a dos criterios fundamentales: la rendición de cuentas, esto es la comprobación entre el contenido de los libros y documentos que sirven de soporte al ejercicio del Gasto Público Federal, contra la justificación documental (glosa de contabilidad) y por otro lado la inspección del rendimiento de la administración, conforme a las circunstancias comprobadas y previamente contabilizadas, que tiendan a verificar la eficiencia y/o eficacia de las acciones emprendidas por la administración pública. Esto significa que el objetivo que persiguen este tipo de auditorías en ningún modo contempla el análisis o investigación de los resultados obtenidos en la gestión financiera estatal. Sin embargo, este tipo de acciones emprendidas por el Ejecutivo Federal son de suma importancia, para facilitar la labor de la Contaduría Mayor de Hacienda.

De singular importancia son las atribuciones con que cuenta la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, respecto de la contratación de deuda y el manejo de fondos y valores que formula la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En este sentido hay que puntualizar que en los últimos ejercicios fiscales el cumplimiento del Ejecutivo Federal tocante a los límites de endeudamiento aprobados por el Congreso, han sido respetados fehacientemente, lo que proporciona seguridad y certeza en el manejo de las finanzas públicas.

Con la reciente desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ha pasado a ser la dependencia directamente encargada de vigilar y participar corresponsablemente en los proyectos de normas de contabilidad, y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que formula la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que irradia a toda la Administración Pública Federal.

Finalmente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación le corresponde la coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades. Así tenemos que generalmente el vínculo que se establece entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para la detección de irregularidades es a través de esta peculiar relación entre ambas dependencias, lo que implica una coadyuvancia en las funciones de contraloría, un intercambio de comunica--

(74) GICRDANO GOMEZ, SALVADOR, Op. cit. p. 2-I

ción y datos así como el eficaz y oportuno cumplimiento de las resoluciones que dicta la Contaduría Mayor de Hacienda.

Esto último en razón de que respetando el principio de división de poderes el Ejecutivo Federal por conducto de la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en su carácter de autoridad administrativa constituye (es decir imputa y está obligada a respetar la garantía de audiencia del artículo 14 constitucional) y finca responsabilidades, que posteriormente, haciendo uso de la facultad económica coactiva, hace exigible la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el procedimiento administrativo de ejecución regulado en el Código Fiscal de la Federación.

Al decir que el control interno se establece por un órgano monocrático, nos referimos al acto estatal en el que sólo "es suficiente la decisión de voluntad de una sola persona para el ejercicio de sus funciones" (75). Sin que sea peyorativo sabemos que la SECOGEF ordena el control, vigilancia y fiscalización, conforme a las políticas que le fija el Presidente de la República.

Interviene además, a solicitud de los gobiernos estatales en la implantación de sus sistemas de control y evaluación, con base en los acuerdos de coordinación que suscriba con el Ejecutivo estatal. De igual forma participa en los organismos de planeación regional, en las áreas de control, fiscalización y evaluación de entidades federativas. Dichas disposiciones nos permiten considerar que la actuación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se orienta a la sistematización y uniformidad de criterios en materia de control. Sin embargo, toca a la Contaduría Mayor de Hacienda la fiscalización de recursos federales aplicados vía subsidios por los gobiernos Estatales.

De particular importancia son las funciones relativas a responsabilidades y situación patrimonial, pues como ya ha edado anotado la imposición de sanciones le compete exclusivamente por disposición de la Ley Federal de Responsabilidades. Asimismo lleva el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos, ajustándose a las normas y formatos así como a los manuales e instructivos que expide para ese efecto.

(75) ZIPPELIUS, REINHOLD, Op. Cit., p. 109.

## b) Dependencias Globalizadoras y Coordinación Sectorial.

Desde principios de siglo Pablo Leroy-Beaulieu consideraba como función esencial de los Ministerios de Hacienda la formación del Presupuesto, porque: "estando al frente de las diversas administraciones permanentes, tienen bastantes informaciones para darse una cuenta exacta, tanto de los diferentes servicios del Estado, como de la cifra probable de los recursos diversos que podrá realizar..." Además señalaba que el Estado: "...teniendo administraciones fijas que mantener, tareas regulares y uniformes que cumplir, aparte de ciertas obras extraordinarias y urgentes que ejecutar, estando obligado también a fiarse, para la percepción de los ingresos y la ejecución de los gastos, de funcionarios de todos órdenes, muy numerosos, muy diversos, a los que importa, para evitar el derroche y las dilapidaciones, vigilar muy de cerca; un Estado, para ser bien conducido, debe sujetarse a mucho más orden aún, a mucho más vigilancia, a mucho más rigor y exactitud que el particular reputado como más minucioso y más atento. El procedimiento que los pueblos civilizados han adoptado para llegar a este orden, a esta vigilancia, a esta exactitud y a este rigor, es lo que se llama el Presupuesto" (76).

En nuestro país el artículo 4o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público señala que la programación de los recursos del gobierno federal se basará en las directrices y Planes Nacionales de Desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas atribuciones deben entenderse referidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por determinación del artículo 5o. transitorio, del decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992.

Así tenemos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede para la disposición de los fondos del Gobierno Federal, de acuerdo con los Programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En la ejecución de estos últimos, las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, además de orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación, deberán implementar un control regular del manejo de fondos federales y proporcionar información al Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gastos Públicos.

(76) LEROY-BEAULIEU, PABLO, Imprenta de Gabriel de L. y del Horno, Madrid 1922, pp. 391-393.

Esta importante función se basa en que el ejercicio del Presupuesto debe responder en el ámbito de competencia que le corresponde a la dependencia globalizadora conforme a los objetivos, metas, costos, unidad de responsables de su ejecución y partidas presupuestales que se consignan en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por ello podemos hablar de que el control de la gestión financiera del Estado se inicia a partir de la distribución que de él se hace en el Presupuesto de Egresos de la Federación. De esta forma, en este documento se establece una "clasificación de los gastos públicos basada en un criterio orgánico y organicista, en virtud de que el Estado asigna recursos económicos a órganos concretos de los Poderes Federales, Legislativo, Judicial y de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal" (77). Así tenemos que la clasificación del gasto se identifica con la división administrativa que el Gobierno Federal por conducto de la ahora Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha estructurado para cada una de las entidades de acuerdo a su marco sectorial, su resumen programático económico y la descripción y metas de sus programas y subprogramas.

Aun cuando no es objetivo de este trabajo, cabe mencionar que el ejercicio del Gasto Público Federal, sujeta a reglas específicas a las Dependencias Globalizadoras, de entre las que destacan:

- Los lineamientos señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- La regulación, forma y términos de su aplicación que ordena la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- El grado de cumplimiento contra los programas, detección de desviaciones y medidas correctivas que establece la Ley de Planeación.
- El cumplimiento estricto dentro de los límites autorizados como lo dispone la Ley General de Deuda Pública, de los financiamientos adquiridos.

Para el ejercicio fiscal de 1992 el artículo 9o., del Decreto de Presupuesto, hace responsables de la ejecución con oportunidad y eficiencia de las acciones previstas en los diversos programas a los Titulares de las dependencias así como los órganos de gobierno y directores o equivalentes de las diversas entidades que integran la Administración Pública Federal. La responsabilidad corresponde a obligaciones, interpretadas a contrario sensu en el artículo 10, a saber: el cumplimiento de metas de los Programas aprobados, la ejecución de los recursos asigna--

[77] FAYA VIESCA, JACINTO, Op. Cit. p. 261-272. Ver además a WITKER, JORGE, en Derecho Económico, Op. Cit., en "Las finanzas públicas y el Derecho Económico como instrumentos para la política fiscal", p. 112-118.

dos a los mismos sin desviaciones o distracciones en su desarrollo, el manejo de disponibilidades financieras en cumplimiento a los lineamientos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la celebración de convenios de asunción de pasivos y el cumplimiento de obligaciones pactadas en los programas de saneamiento o en los compromisos de déficit o superávit y en general ejercitar el Presupuesto con base a las normas que dicte la propia Secretaría de Hacienda o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En tratándose de créditos externos, las dependencias o entidades solamente podrán ejercerlos si se encuentran incluidos en sus respectivos presupuestos autorizados y con la aprobación previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con características de intransferibilidad y siempre y cuando cubran el servicio de deuda que el mismo crédito genere.

Es causa de responsabilidad para los encargados de la ejecución del Presupuesto el contraer compromisos fuera de las limitaciones consignadas en él o acordar erogaciones que no permitan la atención de servicios públicos o el cumplimiento de metas presupuestales. Sin embargo, el documento aprobado por la Cámara de Diputados, indica que las partidas correspondientes al concepto 8100 del ramo XXIII, tienen el carácter de secretas, y éstas sí pueden utilizarse por los titulares de las dependencias y organismos o entidades fuera de los proyectos, planes y metas de los Programas y Subprogramas.

Se considera como Programas y Proyectos Prioritarios y Estratégicos del Gobierno Federal los relativos al rubro de Lideridad y Desarrollo Regional, así como los concernientes a comercialización de productos agropecuarios, infraestructura básica y medio ambiente; en estos rubros el Ejecutivo Federal está facultado para autorizar erogaciones adicionales. De igual forma para amortizar deuda pública o la creación de nuevas entidades paraestatales se autoriza al Ejecutivo para que como consecuencia de los ingresos que obtenga de la liquidación o extinción de entidades paraestatales, o bien de la enajenación de bienes muebles o inmuebles que no sean útiles y de recursos provenientes de la recuperación de seguros, los utilice y destine para esos fines.

Puede el Ejecutivo Federal efectuar reducciones al Presupuesto en caso de presentarse contingencias que repercutan la disminución de los ingresos proyectados. Sin embargo, los ajustes y reducciones se deben realizar en forma selectiva y sin afectar las metas sustantivas del gasto social y principales proyectos de inversión optando preferentemente en los casos de Programas de Inversión por aquellos de menor productividad e impacto social y económico. En caso de exceder estas reducciones el 12.5% a más de adoptar las medidas pertinentes, informará de inmediato a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.

La recaudación obtenida por las dependencias federales, no puede, por así ordenarlo el Presupuesto de Egresos destinarse a

fines específicos, sino que deberá concentrarse en la Tesorería de la Federación, salvo por disposición de Ley y hasta por el monto que indique la ahora Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se define como Economía del Presupuesto los importes no devengados en el pago de servicios personales así como las diferencias en cambios que deberán aplicarse a Programas prioritarios de las propias dependencias y entidades que la generen.

Para el caso de la administración, control y ejercicio de ramos de erogaciones no sectorizables se encomienda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en especial aportaciones de Seguridad Social y de Solidaridad y Desarrollo Regional. Igualmente esta dependencia procede a la administración de deuda pública, participaciones a Estados y Municipios y erogaciones por saneamiento financiero. Debe hacerse hincapié, en la reciente reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a partir del 25 de mayo de 1992, creó como dependencia del Ejecutivo Federal a la Secretaría de Desarrollo Social para el despacho de las políticas generales de desarrollo social, asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano que agrupan el rubro del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a: "Solidaridad y Desarrollo Regional".

Se indica en el Presupuesto de Egresos de la Federación disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal cuya inobservancia e incumplimiento da origen a responsabilidad en términos de la Ley de la materia. Tal es el caso de la creación de nuevas plazas salvo en el caso de Programas de educación, salud, procuración de justicia y seguridad nacional y para la entidades paraestatales cuando con la formación de nuevas plazas se garantice el incremento de su productividad. No pueden llevarse a cabo tampoco conversiones de plazas, puesto y categorías a excepción de que se recabe autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o del órgano de Gobierno en el caso de entidades paraestatales, sin que esto implique traspaso o ampliación de las previsiones presupuestadas.

Se ordena en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que los servicios personales deberán enfocarse a acciones de descentralización, y sujetarse estrictamente a los niveles establecidos en tabuladores de sueldo, cuotas, tarifas y demás asignaciones autorizadas por la S.H.C.P. Para el caso de horas extraordinarias los pagos se efectúan de acuerdo a la contratación colectiva en entidades paraestatales y según lo regulen las disposiciones de la propia S.H.C.P. para remuneraciones adicionales en el Sector Central. No pueden excederse los montos autorizados para gastos por conceptos de honorarios y estos últimos no se pueden contratar para el desempeño de labores iguales o similares a las que realiza el personal que forma la planta de la dependencia o entidad de que se trate; su autorización compete invariablemente al titular de la dependencia o al órgano de gobierno de la entidad, sin que sea susceptible de transferencia a otros capítulos presupuestales.

Otras reglas que precisa el Presupuesto de Egresos de la Federación para el adecuado control de la gestión financiera del Estado es la limitación para gastos de representación y desempeño de comisiones oficiales.

Para el caso de erogaciones en el exterior éstas deben referirse a representaciones, delegaciones u oficinas o bien a cuotas de organismos internacionales expresamente previstas en el Presupuesto.

No se pueden efectuar adquisiciones o arrendamientos de bienes inmuebles para oficinas públicas, de mobiliario, equipo y servicios destinados a Programas administrativos salvo los indispensables para su operación; tampoco en cuanto a la adquisición de vehículos aéreos, terrestres y marítimos con excepción de aquellos necesarios para salvaguardar la seguridad y soberanía nacionales, así como en la procuración de justicia, servicios de salud y en el desarrollo de los denominados programas prioritarios. Se reducen al mínimo los gastos de ceremonial y de orden social; las comisiones de personal al extranjero, congresos, convenciones, ferias, festivos y exposiciones y por concepto de servicios bancarios, correos, telégrafos, teléfonos, energía eléctrica, agua potable y donativos. De igual forma para la contratación de asesorías, estudios e investigaciones y publicidad, propaganda, publicaciones oficiales y en general los relacionados con actividades de comunicación social.

Aunado a estas reglas, desde 1979, la Administración Pública Federal, merced a la Reforma Administrativa de que fue objeto, en aras de una organización y funcionamiento más articulado y coherente, se ordenó de manera Sectorial para lograr una mayor coordinación y control. Esta situación ha permitido "dar unidad y direccionalidad al Gasto Público Federal en su conjunto" (78).

Esta concepción sectorial identifica dependencias de orientación y apoyo que de manera general permiten la toma de decisiones, conforme a una "convención de análisis programático" que corresponde a aquellas que han sido llamadas: Dependencias Globalizadoras (la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y hoy en día la Secretaría de Desarrollo Social).

Finalmente, cada dependencia del Ejecutivo Federal, está constituida como coordinadora de sector, y bajo su rango se encuentran las entidades paraestatales a las que coordina en la planeación, programación, presupuestación, información y evaluación respecto de la gestión de la administración pública en su conjunto.

(73) PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal, Talleres Gráficos de la Nación, México 1979.

Resalta finalmente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, quien es la encargada de la compatibilización de las decisiones y como instancia autónoma de decisión del Ejecutivo Federal. Por tanto el trabajo que realiza esta Comisión impacta en lo general a toda la administración pública federal, conforme a la división prevista, es decir, sus decisiones afectan a los sectores por ser la Comisión el órgano aglutinador de las dependencias globalizadoras. Esta es la forma en que se ejercita el control al interior de la Presidencia de la República, bajo su monocrático ámbito.

c) El Control Jurisdiccional de los Recursos Públicos.

La falta de una jurisdicción contable y la naturaleza política del control que realiza el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, no han hecho necesaria la fiscalización del ingreso y gasto público en el ámbito propiamente jurisdiccional. En consecuencia, el Poder Judicial formalmente no interviene en la Revisión Jurídico-Económica que por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda realiza la Cámara de Diputados. Empero, el propio Poder Ejecutivo cuenta con órganos jurisdiccionales, encargados de impartir justicia administrativa, dentro de la cual se involucran dos clases de litigios cuyo origen está en el uso y aplicación de recursos públicos: los contratos de obra pública de la Administración Centralizada y las responsabilidades administrativas.

Para ubicar esta clase de controversias, acudimos a la monografía intitulada "Algunas consideraciones sobre la Justicia Administrativa en el Derecho Comparado y en el Ordenamiento Mexicano", en la cual encontramos que las pretensiones de mayor interés que someten los particulares a la justicia administrativa son las de anulación y las de plena jurisdicción. La diferencia entre estos dos procesos radica básicamente en las facultades del juzgador para dirimir la controversia, en el proceso de anulación "el órgano jurisdiccional debe limitarse a anular el acto" mientras que en el proceso de plena jurisdicción "puede adoptar cuantas medidas sean necesarias para satisfacer las pretensiones del demandante". Con base en lo anterior Ovalle Favela concluye que para el primer tipo de proceso: "se ejercen pretensiones declarativas y constitutivas", en cambio para el segundo: "además de las declarativas y constitutivas, pretensiones de condena" distinguiendo además las materias que corresponden a estos dos tipos de procesos, en los que se advierte que para el proceso de plena jurisdicción se tratan: "1) La responsabilidad de la administración; 2) Los contratos administrativos; 3) Las contribuciones directas; 4) La materia electoral, y 5) La responsabilidad de los funcionarios. A través del proceso de anulación se ha conocido lo que se designa como Recursos por Exceso de Poder, creado y desarrollado por la Jurisprudencia del Consejo de Estado Francés. Los cuatro motivos de anulación reconocidos tradicionalmente, han sido; 1) La incompetencia; 2) Los vicios de forma; 3) La violación de la Ley, y 4) La desviación del poder"(79).

Por otra parte y siguiendo a este mismo autor la relaciones entre los tribunales administrativos y la administración se pueden considerar en dos vertientes: "la existencia de Tribunales de Justicia retenida y de Justicia delegada".

(79) OVALLE FAVELA, JOSE. La Justicia Administrativa, en Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México, UNAM 1982, pp. 233-235, 241 y 247-261.

De acuerdo con esta clasificación sugerida por el desarrollo del Consejo de Estado Francés, los llamados Tribunales de Justicia retenida son aquellos que carecen de autonomía respecto de la administración y se limitan a formular proyectos que someten a la aprobación de la propia administración, en cambio, los Tribunales de Justicia delegada son aquellos que, independientemente de su adscripción formal poseen autonomía respecto de la administración y se encuentran facultados para pronunciar sentencias. En rigor, los denominados Tribunales de Justicia retenida no son tribunales ya que carecen de autonomía y no ejercen función jurisdiccional ni conocen de verdaderos procesos: ejercen función administrativa y sus procedimientos no son sino formas de autotutela procesalizada. Como ha escrito González Pérez sólo cabe hablar de Proceso Administrativo desde el momento que el órgano al que se confía su decisión es propiamente jurisdiccional y, por tanto, independiente.

Para efectos de este trabajo es pertinente hacer mención a la revisión que de los actos administrativos hace el principal órgano encargado del Control Jurisdiccional de la legalidad de este tipo de actos: el Tribunal Fiscal de la Federación, cuya función, si atendemos a las características antes anotadas, corresponde a un Tribunal de Justicia delegada que resuelve controversias con facultades de anulación y de plena jurisdicción.

La función de este órgano jurisdiccional, responde: "a la necesidad de establecer un límite a las prerrogativas de los órganos administrativos, ya que se le impide, por un lado que sean ellos los que revean el acto y por otra parte se someten ante un tribunal imparcial" (80) encargado de dirimir el conflicto, entre el particular y el Estado.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en su artículo 23 regula la competencia por materia que le corresponde a las salas regionales, "contra las resoluciones definitivas" que en la fracción VII establece: "las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada" y además la fracción VIII que a la letra dice: "las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación; del Departamento del Distrito Federal o de los Organismos Públicos Descentralizados Federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades".

Con esta competencia, el Tribunal Fiscal de la Federación "revisa" los actos administrativos, bajo el enfoque estrictamente jurisdiccional.

[80] LUCERO ESPINOZA, MANUEL. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Ed. Porrúa, S.A., México 1990, p. 15 y ss.

Esto quiere decir que tratándose de contratos de obra pública así como de responsabilidades administrativas en los que estén en juego recursos públicos, el propio poder Ejecutivo a través de sus órganos encargados de otorgar justicia administrativa nuevamente controla su aplicación. Es posible concluir que efectivamente se realiza un control jurisdiccional de los recursos públicos porque además de las materias a que se refiere (Contratos Administrativos y Responsabilidad de Funcionarios), las facultades con que cuenta el Tribunal Fiscal de la Federación para la resolución de este tipo de litigios, lo posibilitan para dictar sentencias de condena y no simplemente declarativas y constitutivas.

Cabe señalar que por tratarse de un Tribunal de plena jurisdicción -en virtud de que se pretende "el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo" (81), en el que se encuentra garantizada la seguridad jurídica constitucional en virtud de que el particular o afectado puede interponer juicio de amparo en contra de sus resoluciones- las funciones que realiza en materia de control corresponden esencialmente a vigilar el cumplimiento de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional lo que implica un control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos. Además es la última fase en que la Administración Pública, generalmente representada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en tratándose de responsabilidades administrativas de servidores públicos y por las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal en lo que hace a contratos de Obra Pública, ejerce una vigilancia y seguimiento de los recursos públicos, aún cuando su decisión está enteramente supeditada a un juzgador independiente, dada su naturaleza de Tribunal de Plena Jurisdicción y la obligatoriedad de las resoluciones que sobre la constitucionalidad y en materia administrativa dictan la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales de Circuito, respectivamente.

En este tenor el control que efectúa el Tribunal Fiscal de la Federación, en cuanto a la aplicación de recursos públicos vigila la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública y las responsabilidades resarcitorias (que como ya ha quedado dicho tienen una naturaleza civil) provenientes de daños y perjuicios estimables en dinero ocasionados a la Hacienda Pública Federal.

Este control jurisdiccional de los recursos públicos atiende exclusivamente a la relación entre el particular y la administración pública; así como al servidor público frente a la Hacienda Pública Federal. Sin embargo, al controlar la legalidad del acto, necesariamente examina las características que conllevan a la utilización de los recursos públicos y con ello se

(81) OVALLE FAVELA, JOSE. Op.cit.

atiende a la eficiencia y economía de su aplicación (en el caso de los funcionarios y empleados del Gobierno Federal a quienes se les constituyen responsabilidades) y además a la eficacia en su aplicación (en contratos de obra pública, que generalmente realizan particulares).

Por otra parte, si entendemos por "jurisdiccional" no solamente la solución vinculativa de conflictos entre partes sino como lo entiende Couture: "La función pública de hacer justicia", debemos considerar que existe control jurisdiccional de los recursos públicos en aquellos litigios en los que la Federación es parte y cuyo interés jurídico se refiere ya sea a la utilización de recursos públicos o bien cuando se trate de bienes del dominio público y privado de la Federación.

La competencia para la vigilancia y control de recursos públicos en estos casos, le corresponde a la Procuraduría General de la República, conforme a lo establecido en la fracción II, artículo 5 de su Ley Orgánica. Además, en la fracción III del precitado artículo indica: "los Coordinadores de Sector y, por acuerdo de éstos, las entidades paraestatales, deberán hacer del conocimiento de la Procuraduría General de la República los casos en que dichas entidades figuren como partes o como coadyuvantes, o de cualquier otra forma que comprometa sus funciones o su patrimonio, ante órganos extranjeros dotados de atribuciones jurisdiccionales. En estos casos, la Procuraduría General de la República se mantendrá al tanto de los procedimientos respectivos y requerirá la información correspondiente". Es decir, el control jurisdiccional de recursos públicos tiene como sujeto activo, encargado de su tutela al Procurador General de la República.

Esta función deriva de lo que el Dr. Fix Zamudio ha llamado la "asesoría jurídica del Gobierno", introducida expresamente para el Procurador General de la República en el artículo 102 de la Constitución Federal vigente" (82); sin embargo, en razón de lo que ha sido llamado por la doctrina monopolio del ejercicio de la acción penal y quizá a la cada día mayor exigencia de recursos humanos y materiales en la atención a los delitos contra la salud, la labor que en este ámbito desarrolla la Procuraduría General de la República es mínima, solamente baste concluir que a cargo de estas atribuciones se encuentra la Dirección General Jurídica y Consultiva.

(82) OVALLE FAVELA, JOSE. Op.cit. pag.105 y siguientes: "La función Constitucional del Ministerio Público", por el Dr. Héctor Fix Zamudio, donde observa no solo esa función sino también la defensa de intereses patrimoniales del Estado, como facultades olvidadas o de poco uso por parte del Procurador General de la República

En síntesis debemos decir que el control jurisdiccional de los recursos públicos difícilmente encuentra su ubicación en el órgano de control de la Cámara de Diputados, como pretendidamente se ha intentado esbozar en el libro: "La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Cuentas" (83), ya que como podemos apreciar es el propio Poder Ejecutivo quien cuenta con los órganos encargados del Control Jurisdiccional de los Recursos Públicos, y por otra parte las funciones que realiza actualmente la Contaduría Mayor de Hacienda, únicamente se constriñen a proporcionar auxilio técnico a la Cámara de Diputados, sin que se establezca ningún tipo de enjuiciamiento, ni legal ni contable.

Conviene anotar que la situación jurisdiccional que actualmente regula la materia correspondiente a responsabilidades administrativas, se encuentra diseminada en un exorbitante número de ordenamientos legales y reglamentarios. En ese sentido, la propuesta de Enrique Salazar Abaroa es aceptable, siempre y cuando en nuestro país se estableciera el enjuiciamiento contable propiamente dicho, bajo la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación, tal y como quedará ampliamente explicado en el siguiente capítulo.

(83) SALAZAR ABAROA, ENRIQUE A., Derecho Parlamentario, "La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda", Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, D.F., 1989.

## C A P I T U L O   I   I

=====

### LA REVISION DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL

I. La revisión de legalidad en los informes previo y de resultados.

#### 1.- ¿Auditoría de Legalidad?

Los planes y programas del Gobierno Federal, son la guía que orienta la conducción del gasto público. Su instrumentación se lleva a cabo mediante la aplicación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación. Paralelamente el principio de juridicidad, garantiza que la autoridad administrativa utilice como único cauce formal la Ley.

Dicho en otras palabras, el esquema jurídico de imputación que emane de la Ley (decretos, acuerdos, reglamentos y demás disposiciones relativas), no puede ir más allá de lo que la propia Legislación ha establecido. La actuación de toda entidad pública, necesariamente debe sujetarse a los lineamientos que el Poder Legislativo ha pre-establecido en materia de ingresos y egresos. De esta forma, la actividad que lleven a cabo las dependencias y entidades del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, respetan una base legal.

El problema del control de las operaciones gubernamentales radica precisamente en verificar si la utilización de los recursos públicos se ha realizado en forma eficiente, si los objetivos y las metas previstas por el Poder Legislativo, se han alcanzado razonablemente y de manera eficaz.

La congruencia en la acción del Gobierno Federal se ha venido evaluando mediante técnicas y procedimientos que tienen su origen en los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados. Esto, en virtud de una reminiscencia lógica de la vigilancia de cuentas en las empresas privadas y bajo la influencia de la Hacienda Clásica que consideraba de mayor importancia el monto global de los gastos públicos, que su composición. Cabe recordar que todavía en 1970 el examen de la Cuenta Pública se constreñía a una glosa de cuentas con su correspondiente finiquito.

Actualmente, en América del Norte se ha definido a los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, como "el consenso reconocido o la justificación sustancial autorizada en territorio de una Parte (México, Cánada o Estados Unidos de América) en relación al registro de ingresos, gastos, costos, activos y pasivos, la divulgación de información y la preparación de estados financieros. Estas normas pueden incluir lineamientos amplios de aplicación general, así como normas prácticas y

procedimientos detallados"(84).

Con base en lo anterior, el control y evaluación del gasto público federal, se rige en principio bajo las reglas de la Contabilidad tradicional, que se ven reflejadas genéricamente y se encuentran previstas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (arts. 39-44), su Reglamento (arts. 81-129), en los lineamientos que dictó la extinta SPP (hoy regulados por la SHCP, por disposición del art. quinto transitorio del Decreto que deroga, reordena y reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), así como en los catálogos de cuentas, autorizados igualmente por la propia SHCP, que utilicen los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Al respecto, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, reza en su artículo 40, segundo párrafo que:

"Los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de los activos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas y en general de manera que permitan medir la eficacia y eficiencia del gasto público federal".

En ese sentido, uno de los mecanismos para fiscalizar los egresos en relación a los ingresos, lo es la Auditoría.

La Auditoría Interna, como técnica ya aceptada por la administración aparece aproximadamente en 1940, cuando la empresa mediana y pequeña de poder familiar pasa a convertirse en la gran empresa con pluriparticipación. El crecimiento de la empresa hace e los propietarios o directores de la misma deleguen funciones y atribuciones y pierdan directamente el control de las operaciones. En este contexto, dichas personas requieren de un funcionario que les sirva de "ojos y oídos", para poder ver y escuchar por su mediación todo aquello que normalmente no está a su alcance debido a las funciones de Dirección que desempeñan en sus cargos.

La Auditoría Interna durante muchos años era utilizada para co-rregir y hacer depuraciones de la contabilidad y sus registros, lo que la convirtió en un apéndice de la misma y es hasta los últimos años en que se convierte en una importante herramienta de la administración, diversificando sus funciones a través de la revisión y análisis de la operaciones, sistemas, informes y resultados de las empresas.

(34) TRATADO DE LIBRE COMERCIO PARA AMERICA DEL NORTE. Texto preparado al 4 de septiembre (Preliminar). En este documento se definen los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, para cada "Parte Firmante".

La Auditoría Interna se realiza dentro del ámbito de una organización, entidad o dependencia y quienes la realizan están integrados a dichas instituciones, es decir: los auditores la practican directa e inmediatamente, durante el ejercicio del gasto.

La importancia de este tipo de Auditoría radica en que se constituye en el instrumento de control interno que revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la Dirección y Operación la información sobre el resultado de su gestión, propiciando en su caso la adopción de medidas que tiendan a mejorar la eficiencia en la administración de los recursos, así como la eficacia en el logro de los objetivos y metas previstas.

Este mismo contexto de auditoría interna en la empresas privadas lo vamos a observar también dentro del Gobierno Federal.

Hasta 1982, por disposición expresa de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se obligaba a la creación y existencia de órganos de auditoría interna en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Hasta ese año la función de auditoría en el Poder Ejecutivo, se realizaba en diversas instancias que originaban duplicidad e interferencias ocasionados por la "dispersión del control" (85). Fue así que el Ejecutivo decidió concentrar en un solo organismo todas las instancias de auditoría y control que se encontraban diseminadas en las diversas dependencias del Gobierno Federal. En 1983, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se convierte en el órgano de auditoría interna de la Administración Pública, llevando a cabo la evaluación inmediata de los resultados de las acciones de gobierno y su vigilancia a niveles, funciones y responsabilidades que directamente no podría conocer ni manejar por sí mismo el Ejecutivo Federal.

Por otro lado se llama Auditoría Externa, a la auditoría que es practicada por un auditor independiente, esto es, que no se encuentra ligado directa o internamente al organismo auditado.

Este tipo de auditoría se lleva a cabo cuando se requiere proporcionar información dictaminada independiente a terceros; generalmente, empresas o dependencias que no forman parte del organismo auditado. Cuando éste es muy grande, o su operación es muy compleja, es conveniente que se cuente con una Auditoría Interna que le proporcione al auditor externo a través de todo el ejercicio, información a nivel Directivo del organismo, para dar-

(85) LANE GARDENAS, JOSE TRINIDAD. "La Contraloría y el Control Interno en México". P.C.E., México 1987, pp. 305-461.

le la seguridad de que sus mecanismos de control están funcionando correctamente, o bien para señalar las deficiencias de los mismos, a fin de que sean corregidas. La Auditoría Externa funciona un tanto cuanto diferente, ya que se contrae a lo que se llama "Auditoría de Estados Financieros" que tiene por objeto, emitir una opinión sobre la corrección de la situación financiera del organismo, a la fecha de cierre de su ejercicio fiscal.

Estas auditorías son practicadas generalmente por Contadores Públicos. Los interesados más usuales en el dictamen del auditor son, entre otros: los socios de la empresa que no participan en la administración de la misma; los bancos y proveedores a los que se les solicitan créditos, la Secretaría de Hacienda con fines fiscales como un respaldo a las cifras que muestran las declaraciones de impuestos, la Comisión Nacional de Valores para autorizar la emisión de acciones y bonos y así sucesivamente.

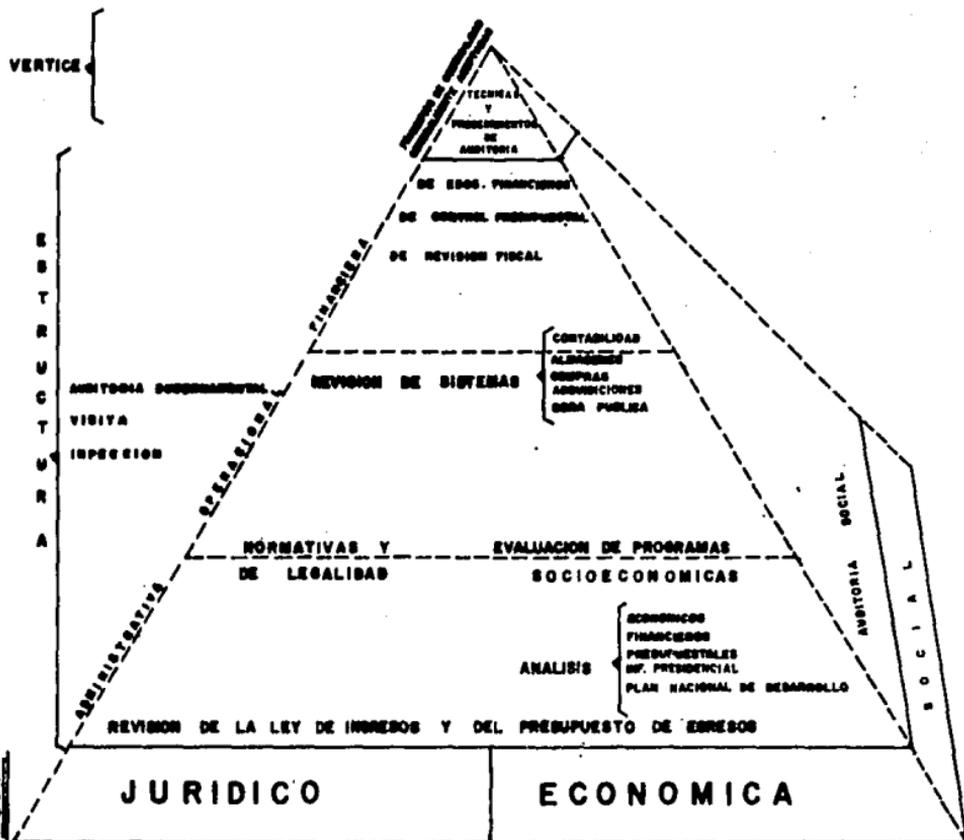
Lo anterior, básicamente es lo que se da en el sector privado, pero ¿existe este tipo de Auditoría dentro del Sector Público?. Sí, la Auditoría Externa en el Sector Público también existe y este tipo de auditoría la realiza justamente la Contaduría Mayor de Hacienda, que es un órgano ajeno al Poder Ejecutivo, ya que pertenece al Poder Legislativo.

Por su diversidad, el examen que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda se define constitucionalmente como: "La revisión de la Cuenta Pública"(art. 74 fracción IV). Consecuentemente, para cumplir con su cometido su Ley Orgánica le otorga atribuciones para practicar, no sólo auditorías sino también visitas e inspecciones.

Sin embargo, debe puntualizarse que la fiscalización de los recursos públicos por medio de auditorías externas tiende, por su naturaleza financiera-estatal, a ubicarse en otro contexto: la Auditoría Gubernamental. Esta "comprende el examen de las operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de opinar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si los objetivos y metas efectivamente han sido alcanzados, si los recursos han sido administrados de manera eficiente y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables" (86).

{36} Secretaría de Programación y Presupuesto. "Manual de Auditoría Gubernamental", México D.F. Abril de 1981. También puede consultarse la profusa bibliografía que en materia de Auditoría Gubernamental ha publicado la SECOGEF.

Para tener una perspectiva en la que se identifique la participación, que a nuestro juicio tiene, la auditoría gubernamental en la pirámide del control, a continuación se muestra el siguiente cuadro:



La solidez de la estructura piramidal antes descrita, la constituyen las diferentes revisiones que abarcan prácticamente toda la actividad de los órganos públicos, que por su alcance se denominan: financieras, de sistemas, de legalidad, de normatividad de obras públicas, de evaluación de programas y económicas.

La característica que imprime un sello particular a la Auditoría Gubernamental es que en virtud de estar dirigida a revisar al sector público y dada la naturaleza de este último, necesariamente debe comprender los aspectos de cumplimiento de las disposiciones legales. Es por ello que consideramos jurídico-económico el soporte de toda revisión de la Cuenta Pública y en el vértice de la pirámide distinguimos las técnicas y procedimientos de auditoría cuyo origen está en los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados que encuentran su correlativo en los de naturaleza gubernamental.

Esta diferenciación, permite resaltar la importancia jurídico-económica del Control Externo en la Revisión de la Cuenta Pública, separando los medios y técnicas del objeto esencial de la fiscalización.

La función de la Auditoría Gubernamental, dado su carácter instrumental, facilita el examen de la Cuenta Pública. Asimismo, su utilización -al igual que las visitas e inspecciones- permite al órgano técnico de la H. Cámara de Diputados, su evaluación desde el ámbito contable.

En cambio, el análisis jurídico-económico, constituye el Control Político Inter-Orgánico que limita recíprocamente el ejercicio del Poder impidiendo su concentración absoluta.

Podemos entonces concluir, que tanto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como la Contaduría Mayor de Hacienda realizan auditorías gubernamentales. Empero, su perspectiva es diferente: mientras que la SECOGEF encuentra el fundamento legal para la auditoría gubernamental en la atribución señalada para los titulares de las dependencias del Gobierno Federal en cuanto al registro, coordinación y control de las operaciones a que se refieren los ramos administrativos en los cuales se encuentra situada su dependencia o entidad, la Contaduría Mayor de Hacienda, soporta su revisión en los requerimientos de información que se refieren en particular al cumplimiento de programas y subprogramas, por lo que la función de la auditoría gubernamental no se refiere únicamente a si los fondos del gobierno son manejados con propiedad, sino esencialmente a si los Planes y Programas se ejecutan con eficiencia, eficacia y economía.

Esta disímil característica, obvio es decirlo, atiende a su ubicación: la SECOGEF depende del Ejecutivo, la Contaduría Mayor de Hacienda forma parte del Legislativo. Además, los alcances de su revisión son dispares: La SECOGEF reduce su fiscalización a que el ente público auditado se apegue al marco jurídico que le es propio, como que cuente con la normatividad, recursos, estructura, etc. que le permitan imprimir legalidad a los actos de todas sus unidades administrativas. La Contaduría Mayor de Hacienda también penetra al interior de la entidad pública, pero su evaluación, permite apreciar no solamente la gestión financiera, su grado de cumplimiento y razonabilidad de las metas y objetivos trazados, sino fundamentalmente su interrelación y efectividad jurídico-económica en el contexto general que el Poder Legislativo previamente le fijó en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por lo que hace a la SECOGEF y al Control Interno que realiza, el artículo 136 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, hace la siguiente clasificación:

"Artículo 136.- Las auditorías al gasto público federal podrán ser de tipo financiero, operacional, de resultado de programas y de legalidad, las cuales deberán ser efectuadas, en lo interno, por el personal facultado de las propias entidades y, en lo externo, por la Secretaría y los auditores que esta última designe".

Esta auditorías se realizan de conformidad con las normas, lineamientos y demás disposiciones que dicta la propia SECOGEF. La Contaduría Mayor de Hacienda, por su parte, además de esta demanda de información ha ampliado el alcance de la auditoría gubernamental, de manera que ya no es una función que se ocupe primordialmente de las operaciones financieras. En su lugar, le interesa también si las entidades del gobierno están logrando los propósitos para los que se aprueban y planifican previamente los dos instrumentos de Política Económica: La Ley de Ingresos y El Presupuesto de Egresos de la Federación. Aún más, vigila si la Administración Pública está dando cumplimiento a las Leyes y Reglamentos aplicables en materia de gasto público de manera económica y eficiente.

Así pues, la auditoría gubernamental que practican la SECOGEF y la Contaduría Mayor de Hacienda se usa no sólo para describir el trabajo contable en cuanto al examen de informes financieros sino también al realizado en la revisión de:

- a) Cumplimiento de Leyes y Reglamentos.
- b) La eficiencia y economía de las operaciones.
- c) La efectividad en el alcance de los resultados.

Esta importante fase en el proceso de rendición de cuentas tiene su fundamento Constitucional en el primer párrafo del artículo 134 de la Carta Magna, que indica que los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

En síntesis, a la auditoría gubernamental se le pide que abarque:

- La auditoría tradicional, es decir la revisión de estados financieros de acuerdo a técnicas y principios de contabilidad generalmente aceptados.

- El control del monto y del origen del ingreso público y del cumplimiento de los objetivos, señalados en metas, planes y programas.

- La evaluación de la eficiencia y de la eficacia del manejo de los recursos en la operación y consecución de los programas.

Debemos, en consecuencia precisar que la denominación de "Auditoría" es equívoca. En efecto, el concepto como tal tiene validez desde el punto de vista de la Contabilidad; no obstante, desde la perspectiva del Derecho Financiero su significado es vago e impreciso ya que omite la referencia al cumplimiento de los Planes y Programas a los que sujeta el Estado su Gestión Financiera y la evaluación en cuanto a la eficacia, economía y eficiencia en las operaciones de la Administración Pública.

Por otra parte, el término "Legalidad" denota exclusivamente sujeción a las leyes, siendo esto incompleto, habida cuenta de que la Administración Pública regula buena parte de su actuación con base en Reglamentos, Decretos y Acuerdos que tienen su fundamento en el artículo 89 fracción primera de la Constitución General de la República. Además, las entidades paraestatales del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, encuentran apoyo, competencia y justificación de sus actos en Manuales de Organización, Reglamentos Internos, Actas de Asamblea, Estatutos, Contratos Colectivos y en general un cúmulo de disposiciones jurídicas que, si bien es cierto deben ceñirse estrictamente a la Ley, no por ello dejan de ser obligatorias y complementarias.

## II. Revisión Legal.

### a) Del Ingreso y Gasto Público.

La obligación constitucional, para contribuir a los gastos públicos de la Federación, de manera proporcional y equitativa, prevista en el art. 31 fracción IV de la norma fundamental del Estado mexicano, contiene: "el principio de legalidad... minuciosamente reglamentaado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley de Ingresos en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones -- constitucionales en materia impositiva y de implicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan sólo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquél poder que, conforme a la Constitución del Estado está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados a través de sus representantes los que determinen las cargas fiscales que deben soportar y fundamentalmente, que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la Ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos impredecibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás es consecuencia del principio general de legalidad conforme al cual, ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14, de nuestra Ley fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretendan justificárseles" (88).

(88) TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Hernández Reyes, Ramón. Tomo LXXXI, página 6374, citada por Ernesto Flores Zavala en "Finanzas Públicas Mexicanas", editorial Porrúa, México 1985, pp. 201 y 202.

En cumplimiento a esta decisión jurídico-fundamental, el órgano de Representación Nacional (Cámara de Diputados) actúa con base en la atribución que la propia Constitución le otorga, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, para revisar la Cuenta Pública, paralelamente a la discusión concerniente al monto de contribuciones que deben decretarse para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Acertadamente, Jorge Carpizo advierte, siguiendo a Emilio Rabasa, que la atribución otorgada a la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública, partiendo de la exactitud y justificación de las partidas constituye: "un poder indiscutible, ya que puede poner en entredicho la honorabilidad de la administración, y... el prestigio del Ejecutivo queda a merced de los Diputados, quienes pueden diferir la aprobación o pueden condenar los gastos... Realmente ésta es una facultad importante de la Cámara de Diputados, pero creemos indispensable que los representantes del pueblo examinen y protejan el gasto de los dineros del mismo... Esta es un arma poderosa en manos del Congreso para desprestigiar la Ejecutivo (89).

Queda claro que, constitucionalmente, la Contaduría Mayor de Hacienda está facultada para verificar en todo el espectro de la Administración Pública Federal y Paraestatal, el cumplimiento de la Ley de Ingresos (90). Esta comprobación, más que una revisión numérica o contable, considera la relación jurídico-tributaria de acuerdo con los principios de proporcionalidad y equidad en el cobro de contribuciones así como de economía, eficiencia y eficacia en la recaudación. Es decir, desde la perspectiva de los Criterios Generales de Política Económica, examina si las entidades se ajustaron a los lineamientos de las leyes fiscales y reglamentos aplicables.

En efecto, el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda determina facultades para la Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central, en su artículo 12 fracción I, para: "comprobar que la recaudación de los ingresos y el movimiento de fondos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal... se hayan realizado de acuerdo a las leyes aplicables en la materia y con economía, eficiencia y eficacia". Además la fracción V atribuye a esta Unidad Administrativa, facultades para analizar: "los problemas que impiden el funcionamiento adecuado del Sistema Tributario".

(89) CARPIZO, JORGE. La Constitución Mexicana de 1917, U.N.A.M., Coordinación de Humanidades, 2a. edición. 1973. México, D.F. p. 350.

(90) LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA, artículo 30. fracción I inciso a).

Dicho en otras palabras, la fiscalización de los Ingresos Públicos abarca la actividad del Estado en relación a los contribuyentes. El examen de esta relación tiene un alcance mayor, respecto a los impuestos (por su cuantía e importancia para la Hacienda Pública).

La efectividad en la ejecución de la Ley de Ingresos, es de vital importancia para la gestión financiera del Estado. Por ello, los resultados obtenidos por la política tributaria del Gobierno Federal, permiten al órgano técnico de la Cámara de Diputados, evaluar el costo-beneficio de las relaciones entre el sujeto activo y pasivo de los impuestos. El punto de arranque de esta revisión, se encuentra en los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, que para el sexenio 1989-1994, pretenden en cuanto a Política de Ingresos: "promover el ahorro interno, ampliar la disponibilidad de recursos para promover la inversión productiva y financiar en forma no inflacionaria, el gasto público en las áreas de mayor prioridad social".

El alcance de la fiscalización en materia de ingresos, va desde la observancia de los distintos ordenamientos legales que inciden en la actividad económica del Estado, durante el ejercicio fiscal anualizado, hasta la evaluación de los resultados financiero-presupuestales a fin de verificar si las dependencias y entidades del Ejecutivo, ajustaron su desempeño a los lineamientos señalados en el citado Plan Nacional de Desarrollo y en los Criterios Generales de Política Económica, y si su ejercicio fue acorde a lo previsto en la Ley de Ingresos o en el Decreto de Presupuesto de Egresos, las leyes, los reglamentos y en general el mare-magnum de disposiciones jurídicas, señalando en su caso las razones o causas que motivaron las diferencias entre lo ejercido con lo estimado o programado.

Dentro de este marco de análisis, se sitúan también, el -- examen de la: "Cuenta Pública desde el punto de vista de su apego a los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental para las dependencias y los sistemas de contabilidad, autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para las entidades paraestatales. Adicionalmente, para la reexpresión de estados financieros, se evalúa su sujeción a las Normas de Información Financiera emitidas conjuntamente por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto y la Contraloría General de la Federación" (91). También se hace un "Panorama Económico" para explicitar cuales fueron las variables exógenas y la influencia que tuvieron sobre el comportamiento previsto de las Finanzas Públicas (92).

(91) INFORME PREVIO SOBRE LA REVISIÓN DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL DE 1990. Edición de la Contaduría Mayor de Hacienda, México, D.F. noviembre de 1991, p. 20.

(92) ÍBIDEM

En el otro extremo, la política tributaria debe corresponder exactamente al Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que entre ingresos y egresos existe una relación de interdependencia. Esto es así, en razón de que el análisis de la Contaduría Mayor de Hacienda comprende la universalidad del Gasto Público. La interjección de ingresos con egresos permite analizar el grado de cumplimiento de las Finanzas Públicas, las metas obtenidas, las desviaciones presupuestales, los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otros conceptos similares (93).

Consecuentemente la labor de fiscalización del Poder Legislativo, se orienta al cumplimiento de los principios sustantivos y reglas formales que rigen al Presupuesto.

Esta importantísima tarea se materializa en el Informe Previo que se somete a la consideración del pleno de la Cámara durante el mes de noviembre, "siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del D. D. F.

La estructura del Informe previo está diseñada bajo los principios sustantivos de Anualidad y Equilibrio Presupuestal (94). Es por eso que la Cuenta Pública se sujeta invariablemente a la aprobación anual de la Cámara de Diputados y su contenido ofrece un balance general (éste si de naturaleza eminentemente contable) entre lo ejercido y los ingresos obtenidos.

Explica Sergio Franciso de la Garza, citando a Giuliani -- Fonrouge que en México: "la anualidad del Presupuesto --y en consecuencia del Informe Previo que revisa la Cuenta Pública--, está dada porque tradicionalmente nuestro país ha seguido el Sistema de Caja en el que las cuentas se cierran indefectiblemente al término del año financiero, y por tanto, no puede haber residuo; lo que no ha podido cobrarse o pagarse durante el año, pasa al año siguiente; en consecuencia, el ejercicio financiero coincide con el año financiero" (95).

Por lo que toca al Equilibrio Presupuestal, debemos acotar las dos tendencias relativas a la concepción de los Gastos Públicos: "en la doctrina más ortodoxa de la Hacienda Pública, la verdadera importancia de los gastos está en su monto global y no en su composición" (96).

(93) LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA, artículo 3o. fracción I inciso a), apartados 1,2,3,4,5 y 6.

(94) DE LA GARZA, SERGIO F. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México, D.F. 1978. pp. 121-131.

(95) IBIDEM.

(96) FAYA VIESCA, JACINTO. Op. Cit. pp. 45-48.

Mientras, para la Hacienda Pública Moderna la visión de las erogaciones que realiza el Estado, es más "importante respecto de su composición que de su suma global... En la Hacienda Clásica a cada categoría de gastos correspondía una de ingresos. Los gastos a cargo del Estado eran de dos tipos: ordinarios y extraordinarios. Los primeros se destinaban a cubrir los servicios normales del Estado, mientras que los segundos constituían la excepción, se aplicaban para satisfacer las necesidades de emergencia, surgidas de guerras, problemas económicos imprevistos, la construcción de obras de infraestructura, etc. y además podían cubrirse con empréstitos. Los hacendistas modernos dejaron atrás la clasificación de gastos ordinarios y extraordinarios, sustituyéndola por la de gastos de funcionamiento y gastos de capital. Los gastos de funcionamiento se destinan a los servicios públicos y al mantenimiento normal del Estado. Estas erogaciones no constituyen una transferencia del capital del sector público al privado, ni una capitalización para el Estado; se emplean para el pago de personal, mantenimiento de equipo, alquileres de bienes muebles e inmuebles, adquisición de insumos necesarios, etc. En cambio, los gastos de capital sí constituyen auténticas transferencias de capital de un sector a otro que afectan la riqueza de la nación; se destinan a la compra de equipo, inversiones físicas y financieras, etc." (97).

La pugna entre la concepción clásica y la moderna de los gastos públicos, como señala Duverger, tiene en gran parte un carácter político. "Los defensores de la concepción clásica son conscientes de que los gastos públicos no son aniquiladores y destructivos; saben que se trata de una redistribución pública de recursos. Su oposición al gasto público no es tanto porque estén convencidos de que los particulares sean superiores al Estado para manejar la riqueza; más bien podría ser que la exacción de rentas privadas, para su posterior redistribución, los lesiona en sus intereses económicos. Esto no significa, añade Duverger, que necesariamente los partidos de derecha se inclinen por la concepción clásica, y los de izquierda por la concepción moderna, de los gastos públicos. En ocasiones, los partidos de izquierda han defendido la concepción clásica, y los partidos de derecha, la concepción moderna (98).

Con estos antecedentes podemos entender las diferentes posturas que giran alrededor del equilibrio presupuestal. Válido resulta aún la clasificación que Sergio Francisco de la Garza hace sobre el particular, señalando que: "la Teoría Clásica sostenía que el Presupuesto no debía tener ni déficit ni tampoco

(97) IBIDEM.

(98) DUVERGER, MAURICE. Instituciones Políticas y Derecho -- Constitucional, Editorial Ariel, Barcelona, España, septiembre de 1980, p. 162.

superávit; sin embargo, no se rechazaba el déficit en forma absoluta, sino que se le consideraba como un mal tolerable únicamente en situaciones excepcionales, en que había que recurrir en forma limitada al "crédito público". Para la Teoría Moderna, de "economistas y financistas modernos, representados por Einaudi, Grizzioti, Hansen, Lerner, Keynes y Beveridge, entre otros, sostienen que el empréstito es en muchas ocasiones menos oneroso que el impuesto extraordinario, que determina el aumento de la riqueza como multiplicador de inversiones, que incrementa la renta nacional en un ritmo superior al aumento de la deuda pública, que de nada sirve un equilibrio presupuestario si un país padece un desequilibrio económico, por lo que considerando que el equilibrio presupuestario debe ser la norma general, la estima sin embargo como susceptible de excepciones y flexible según las circunstancias, por lo que en ocasiones y en forma transitoria puede ser conveniente el desequilibrio presupuestal" (99).

Actualmente, sigue en tela de juicio, saber: "¿cuál es el nivel adecuado del Gasto Público? En primera instancia pareciera que la respuesta es: el que se pueda financiar con los recursos de operación del sector público. El gobierno no es una empresa que deba buscar utilidades operativas en su desempeño. Si fuera una entidad gobernada por el propósito de lucro, debería tender a lograr el máximo diferencial entre sus ingresos y sus egresos, a favor de los primeros. Sin embargo, en el gobierno el lograr un superávit fiscal implica que una parte de los ingresos que se obtuvieron no se utilizó en la cobertura de los gastos presupuestales. A largo plazo, un gobierno que mantiene consistentemente superávit público deja de realizar una parte de las actividades esenciales de la administración pública. Es la falsa la idea simplista que señala que si el déficit es malo, entonces el superávit es bueno. De esta manera, la forma de presentar los presupuestos tiende a crear una cultura entre la ciudadanía, en la cual se asocia el déficit con todos los males, y el superávit con todas las virtudes. El déficit financiero no es otra cosa que el endeudamiento público neto. Incluso las discusiones respecto a la metodología de cálculo llevaron alguna vez al Fondo Monetario Internacional a sólo considerar como déficit al endeudamiento neto del sector público y no a los diferenciales entre ingreso y gasto. Es una decisión política, y por lo tanto sujeta a preferencias y no una verdad científica que la opción para la economía mexicana es sólo la búsqueda del superávit financiero. Existe la opción de un crecimiento basado en mayor gasto social y en infraestructura, aplicado inteligentemente, aunque no se obtenga superávit o incluso a pesar de incurrir en un moderado ----

(99) DE LA GARZA, SERGIO F. Op. Cit. pp. 122 y 123.

déficit. Tal vez sea útil desempolvar algunos libros de historia, para encontrar que la época dorada del desarrollo económico mexicano, en la que se logro combinar la estabilidad con el crecimiento, se caracterizó por moderados déficits públicos y no por superávit" (100).

El tipo de equilibrio presupuestal es entonces, una decisión político fundamental ya que dependiendo de las circunstancias sociales y más que nada de los objetivos de Política Económica fijados con apoyo en las características y situación específica del Estado, de podrá optar por un Presupuesto inclinado al déficit o bien por uno que se oriente al superávit. Vale recordar que el exsubsecretario de Hacienda, Rafael Mancera Ortiz, en su estudio sobre "El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional", sostuvo que el "Principio Clásico del Equilibrio Presupuestal se sustituye cada vez más por la Teoría del equilibrio de la Economía Nacional considerada como un todo, teoría que se considera mejor adaptada a las funciones del Estado Moderno, que ya no es únicamente responsable de la administración de los servicios públicos tradicionales. Sin embargo debe tenerse presente que el déficit o superávit presupuestal, es decir el desequilibrio constante del Presupuesto en un mismo sentido, sería un factor que perjudicaría la situación financiera de cualquier país" (101).

Es claro que el objetivo central del Informe Previo, por el cual se revisa la Cuenta Pública, será justificar y comprobar el balance final del ejercicio anualizado, conforme a la política económica adoptada, ya sea superavitaria o deficitaria. En consecuencia la solventación que se haga, estará exenta de juicios de valor porque sería ilógico y absurdo que el Legislativo censurara el alcance de la Cuenta Pública, porque implicaría una especie de expiación ya que fue la propia Cámara de Diputados la que sancionó y aprobó el Presupuesto de Egresos correspondiente.

Desde el punto de vista formal, la Cuenta Pública, al igual que el Presupuesto de Egresos, "comparte reglas fundamentales que presiden su estructura" (102). Estas se clasifican en:

- La especificación de gastos ejercidos. Que sin duda es la nota característica de la Cuenta Pública porque permite al Legislativo apreciar en particular el monto de los egresos a contrapelo de los ingresos.

(100) QUINTANA, ENRIQUE. En "El Engañoso Encanto del Superávit", columna "Coordenadas" en el periódico "El Financiero", México 12 de noviembre de 1992, p. 6

(101) MANCERA ORTIZ, RAFAEL. En "El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional", SHCP 1956, p. 80

(102) FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1991. p. 330

- La unidad de la Cuenta Pública, que no es otra cosa sino que el Ejecutivo proporcione un solo documento al que se desglosen ingresos y egresos. Aquí vale la pena reparar en que la Cuenta Pública del D.D.F., está asimilada a la del Gobierno Federal, por disposición del artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

- Universalidad de la Cuenta Pública, que consiste en que todo gasto tiene su previsión en el Presupuesto de Egresos de la Federación, o bien en variaciones presupuestales debidamente explicadas. Basta para ello observar la página 14 de la Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno Federal para el ejercicio de 1991, en donde se describe la evolución de las finanzas públicas, bajo 3 rubros: balance, ingresos y gasto.

- La afectación específica de recursos que tiene su fundamento en el artículo 10. del Código Fiscal de la Federación, al establecer que: "sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico" lo cual significa que bajo ninguna forma se podrán ingresar como rentas generales, los recursos públicos, ya que éstos pertenecen exclusivamente a la partida que con antelación determinó el Legislativo.

Ligados a las reglas fundamentales antes anotadas, encontramos otras que igualmente sustentan la Cuenta Pública, a saber:

- La comprobación. Es decir el balance exacto de ingresos Vs. egresos que tiene un raigambre eminentemente contable, pero que en la administración pública se complementa con reglas especiales que regula la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, dirigidas a la presentación oportuna, accesibilidad, fácil manejo y veracidad de las cuentas.

- La justificación que no es otra cosa sino los razonamientos aportados, para hacer convicción de que los gastos incurridos, cuando hay un exceso (déficit) tiene una causa u origen suficientemente fundado. Cuando no se ha gastado, la justificación será el por qué no se efectuó la erogación autorizada y las consecuencias de ello.

- La solventación negativa o positiva. Esto es, la solución final de la Cuenta Pública que por sí misma llevará al Legislativo a su aprobación o no. Esta regla, es esencialmente política a pesar de llevar una orientación positiva en el texto que el Ejecutivo somete a consideración del Legislativo.

- La adopción de esta última regla, implica la supeditación del Ejecutivo a la Representación Nacional, que formalmente reside en la Cámara de Diputados, de modo tal que para ello su difusión es ordenada -al igual que para el Presupuesto de Egresos de la Federación- mediante publicación en el diario Oficial de la Federación. Este último evento es, sin lugar a dudas otra regla fundamental de la Cuenta Pública, que por extraño que parezca no encuentra apoyo -a pesar de su tradición- en disposición legal alguna.

En el Informe de Resultados, la Contaduría Mayor de Hacienda aporta datos concretos de la forma y términos de actuación del Ejecutivo en partidas específicas de la Cuenta Pública, que generalmente son objeto de revisión mediante la práctica de auditorías. Es en esta fase, donde el control del Poder Legislativo penetra y desmenuza la estructura de los ingresos públicos, interactuando con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la correcta recaudación impositiva.

Actualmente la Contaduría Mayor de Hacienda, en atención a los principios de justicia fiscal, de justicia en la distribución de las cargas tributarias y considerando que la imposición de las tasas no puede depender de criterios particulares, lleva a cabo una escrupulosa revisión de la forma en que el Ejecutivo procede en la aplicación de la Ley de Ingresos, habiendo aportado innumerables modificaciones y correcciones a la ya de por sí severa actuación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de recaudación. Sin embargo su labor difícilmente puede concretarse a la censura de los actos del Ejecutivo, habida cuenta de que se trata de un órgano técnico y como tal su actuación está en función de lo que los propios representantes, es decir, los Diputados, le requieren.

En cuanto al auxilio y complementación que aporta la Contaduría Mayor de Hacienda en materia de recaudación, vale la pena destacar que el Código Fiscal de la Federación en relación a las facultades de comprobación con que cuentan las autoridades fiscales (art. 64), regula que dichas facultades comprenden de igual forma la determinación de contribuciones realizadas con motivo de la revisión de la Cuenta Pública Federal, correspondientes a aportaciones de Seguridad Social, contribuciones sobre ingresos provenientes y deducciones efectuadas en el extranjero que se causen por la importación de bienes, al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, ni respecto de las deducciones por creación o incremento de reservas de pasivo cuando los pagos correspondientes se efectúen en ejercicios posteriores a aquél en que se incurrió en pérdidas para efectos del impuesto sobre la renta, cuando dichas pérdidas se disminuyan total o parcialmente en el ejercicio respecto del cual se ejercen las facultades de comprobación, incluso en el ejercicio inmediato anterior a aquél en que se incurrió en pérdida, cuando ésta se disminuya en dicho ejercicio.

Lo anterior fue establecido de acuerdo al art. 5o. de la Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1989 (vigente a partir del 1o. de enero de 1990).

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha dispuesto normas complementarias en materia de fiscalización de ingresos, merced a la revisión de la Cuenta de la Hacienda

Pública Federal que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda. Tal es el caso del Acuerdo que requiere la presentación periódica de avisos sobre pagos efectuados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1986, que en su parte considerativa dice: "...las acciones de fiscalización efectuadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como observaciones que ha hecho la Contaduría Mayor de Hacienda, en las que se ha descubierto que algunos contratistas, proveedores, arrendadores y adquirentes de bienes del Gobierno Federal, así como prestadores o usuarios de sus servicios, no siempre declaran los ingresos que perciben de la Administración Pública Federal, ni enteran los impuestos que por los mismos les corresponde".

De esta forma, todas las dependencias y entidades de la Administración Pública están obligadas a presentar un informe de las principales operaciones celebradas en el año de calendario anterior con los principales contribuyentes del impuesto sobre la renta a quienes hubieren hecho pagos por obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, asesoría técnica, así como por prestación de servicios generales y personales que se otorguen de manera independiente. Observamos pues, la interactuación del Poder Legislativo en la recaudación de los ingresos públicos.

## b) Deuda Pública.

La actual estrategia económica vuelve de nueva cuenta a considerar el financiamiento externo como parte fundamental del desarrollo del país. Según datos oficiales, así como consultas con funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y analistas del sector privado la principal tarea del gobierno mexicano será crear nuevas bases para duplicar el ritmo de ingreso de capitales al país, que se contemplan para el quinquenio 1993-1998, en por lo menos cien mil millones de dólares para financiar el desarrollo (artículo del periódico "El Financiero", 9 de noviembre de 1992, primera plana y página 9). Además recientes declaraciones del jefe del Ejecutivo permiten apreciar dicha tendencia: el 28 de enero de 1993, frente a embajadores parlamentarios de América Latina reunidos en las sesiones de la Junta Directiva y las Comisiones Política y Jurídica del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), el Presidente Salinas externó: "la deuda externa de los países que integran la región todavía representa un obstáculo para el desarrollo, por el sacrificio que tienen que hacer los pueblos para cumplir con sus compromisos". Lo anterior en el marco de la imprescindible necesidad de capital externo, es lo que ha sido llamado el "círculo perverso de la economía de los países en desarrollo" por el elevado servicio que implica la amortización de su débito externo. En efecto, proyecciones relativas a los próximos cinco años, indican que el pago tan sólo de intereses será de 52 mil millones de dólares.

¿Cuál es entonces el nivel adecuado de deuda externa? A pesar de la intensa participación de México en las mesas de negociación con sus principales acreedores y no obstante de que de manera trimestral el Ejecutivo informa por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del estado que guardan los empréstitos asumidos por el Gobierno Federal (lo que de suyo haría más importante el análisis tanto del Ejecutivo como del Legislativo) la fiscalización del endeudamiento neto, bruto, flotante y otras variantes y conceptos afines es todavía en nuestro país incipiente. Por ello resulta conveniente destacar las dos tendencias relativas al equilibrio presupuestal que en el apartado anterior hicimos notar, y por las que concluimos que del tipo de política adoptada para el ejercicio del gasto público, dependería la revisión del Poder Legislativo. El apartado de Deuda Pública no es la excepción; sin embargo es adecuado hacer notar ciertas características del control de Deuda Pública:

- Para la contratación y autorización de financiamientos externos, el Poder Legislativo delega facultades al Poder Ejecutivo para realizar amortizaciones de Deuda Pública, conforme a las disposiciones de su Ley específica y con fundamento en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Esta facultad otorgada por el Congreso de la Unión, deviene del artículo 73 fracción

## VIII de la Constitución General de la República.

- La Ley General de Deuda Pública, en su artículo 29, obliga al Ejecutivo a que los Registros Contables en materia de Deuda cumplan con las mismas características que se otorgaron para su autorización lo cual significa que a nivel de deuda la forma y términos de contabilidad son exclusivamente predeterminados por el Poder Legislativo. En consecuencia, las bases de los registros contables son decretadas por el Congreso de la Unión.

- Reminiscencia de la Hacienda Clásica, lo constituye la invocación constitucional y en casi todos los Presupuestos de Egresos autorizados por el Poder Legislativo, de destinar los capítulos correspondientes al endeudamiento interno o externo a fines específicos y claramente señalados, en los que siempre se busca un incremento -en vía de regreso- de los ingresos públicos. Dicho de otro modo, deben reflejarse en proyectos de inversión viables y remunerativos, o por lo menos autofinanciables, independientemente de su intención social debe garantizarse su recuperación.

- El artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda dispone que para la conservación, microfilmación y cancelación de deuda, se deberá estar a lo que conjuntamente determinen la propia Contaduría y la Secretaría de Programación y Presupuesto (hoy en día Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

Es pues problema toral de la gestión financiera del Estado Mexicano, la Deuda Pública en sus dos variantes: externa e interna. A partir de 1980 la vida política del país se ha convulsionado, con motivo de las contrataciones de deuda externa, ya que: "...ha decrecido el Producto Interno y el Ingreso Anual Bruto Per Cápita, las variaciones en los precios han aumentado, el pago de intereses de la deuda también ha crecido desproporcionadamente en relación con los ingresos provenientes de las exportaciones, la balanza de pagos se ha deteriorado y los montos de divisas que se orientan a la amortización de la deuda son cada vez mayores. Todo ello pone de manifiesto que la Deuda Pública ha llegado a tal nivel que amenazà seriamente el crecimiento de los países endeudados..." (103) que como México se han visto obligados ha asumir una política de deuda restrictiva y lo que es peor a una reducción insólita del Gasto Público.

Es prudente identificar que el origen de este problema deviene de las políticas deficitarias de financiamiento de los gobiernos de los años sesenta. Otro factor que ha obligado a los-

(103) RICO RAMIREZ, MIGUEL, ponencia presentada en el "encuentro con las entidades fiscalizadoras superiores de América, Edición del Tribunal de Cuentas de España, 1989, pag. 115.

países en vías de desarrollo al incremento de deuda pública externa, lo constituyen el incremento de la intervención de los gobiernos en sus economías; la necesidad de profundos programas sociales para abatir la enorme desigualdad económica; la crisis del petróleo a mediados de los años setenta; la recesión económica mundial a principios de los ochenta y el deterioro constante y frecuente de las condiciones comerciales, de los países en desarrollo en cuanto al intercambio de sus mercancías y productos, frente a países desarrollados.

No es intención de este trabajo hacer un análisis exhaustivo en materia de fiscalización de la deuda. Sin embargo dado que la utilización exorbitante de endeudamiento ha orillado a nuestro país ha prácticamente paralizado el gasto social, conviene reparar por ello, que para obtener una economía menos dependiente, sería plausible intensificar el control que el Poder Legislativo lleva a cabo en materia de deuda, considerando las siguientes propuestas:

- La revisión por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda de los métodos (formas) de endeudamiento que conlleven a una economía en las condiciones de contratación de los empréstitos.

- El examen de las fuentes y en general de las instituciones financieras que otorgan créditos, buscando confiabilidad y seguridad en los acreedores.

- Es de extrema importancia fincar la estrategia de deuda con base en lo que Schumpeter definió como potencial fiscal. Un elemento que podría ayudar firmemente en la búsqueda del potencial fiscal que permita el debido cumplimiento de las obligaciones crediticias lo constituye el ligar el límite máximo absoluto de la Deuda Pública al crecimiento del Producto Interno Bruto. Desgraciadamente nuestro país está alejado en lo inmediato de esta meta. El informe del tercer trimestre de 1992 que presentó a la Cámara de Diputados la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señala en su página 12 que la Deuda Externa neta (esto es aquella en que se deduce el total de pagos que se hicieron en el ejercicio) se situó a fines de septiembre de 1992 en 68,188.6 millones de dólares lo cual representa, todavía un déficit de 69.1 billones de pesos del crecimiento del PIB, que --de acuerdo con las estimaciones gubernamentales-- se estima para ese mismo año, en un 2.7 %, que traducido a cifras nominales será de alrededor de 1001.3 billones de pesos (104).

(104) Datos tomados de la ponencia de ANDRES SUAREZ SUAREZ, Consejero del Tribunal de Cuentas de España y catedrático de Economía Financiera de la Universidad Complutense de Madrid, en "Encuentro..." Op. cit. p. 101-111

- Otra fórmula posible para la evaluación de proyectos de infraestructura sustentados en recursos financieros externos lo es la búsqueda de condiciones que prevengan la participación de contribuyentes o la generación de los mismos a futuro, con miras al mantenimiento y funcionamiento de los proyectos de inversión que en lo inmediato sólo aportan infraestructura. Para ello es necesario regular mediante estudios de planificación y factibilidad cualquier proyecto de inversión sustentado en endeudamiento externo a fin de evitar lo que popularmente se conoce como "Elefantes Blancos".

- Finalmente se debe fortalecer la participación de la C.M.H. en dos actividades concernientes a la fiscalización de endeudamiento público: la fidelidad en los registros y cifras aportadas por entidades paraestatales, en materia de deuda, que no siempre concuerdan -por ser aproximadas- en los Informes Trimestrales que presenta el Ejecutivo, contra los datos que igualmente da el Presidente de la República en forma anual en la Cuenta Pública; además, la necesaria intervención del Organismo de Control Externo de la Cámara de Diputados, en el proceso de destrucción de títulos y cupones de la Deuda Pública, de los cuales únicamente se recibe información por parte de los Bancos acreedores (105).

#### c) Orientación Sectorial del Gasto.

El comportamiento del gasto por Sectores constituye la piedra de toque de todo presupuesto gubernamental. Dentro de él, la distinción entre gasto corriente y gasto de capital permite apreciar el impacto real de la participación estatal en la actividad económica del país. Jacinto Faya Viesca distingue entre el Gasto de Funcionamiento (también llamado Gasto Corriente) como aquél que se destina: "a los servicios públicos y al mantenimiento normal del Estado. Estas erogaciones no constituyen una transferencia del capital del Sector Público al Privado, ni una capitalización para el Estado; se emplean para el pago de personal, mantenimiento de equipo, alquileres de bienes muebles e inmuebles, adquisición de insumos..." En cambio el gasto de capital: "si constituye una auténtica transferencia de capital de un Sector a otro que afecta a la riqueza de la nación; se destina a la compra de equipo, inversiones financieras, etc." (106)

(105) Datos proporcionados por el C.P. JORGE CHAVEZ LOPEZ, Jefe del Departamento de Deuda Pública, de la Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central.

(106) FAYA VIESCA, JACINTO. Op. cit. p.47

Nuestro país distingue, a su vez el Gasto por Sectores, dentro del cual se diferencian claramente las metas, proyectos y lineamientos que conforme a programas específicos debe cumplir estrictamente el Gobierno Federal. En él como se ha dicho se incluyen indistintamente el Gasto Corriente y el Gasto de Capital.

Otras definiciones importantes, y términos que usualmente se manejan en la jerga económico presupuestal, las encontramos en el Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental, de tre ellas destacamos:

**Gasto asignable por programas.**

Erogación que, por su naturaleza se aplica o identifica con cada uno de los programas del PEF.

**Gasto Bruto Presupuestal.**

Erogaciones totales establecidas en el Presupuesto de Egresos, sin que se incluyan disminuciones por ningún concepto.

**Gasto de capital diferido.**

Saldo correspondiente a pagos efectuados por adelantado o depósitos en garantía, otorgados por la entidad, sujetos a recuperación o amortización por servicios pendientes de realizar por parte de terceros.

**Gasto de conservación.**

Erogación de inversión destinada a la reconstrucción de obras de infraestructura física y a la reparación de los bienes de capital de las entidades públicas.

**Gasto de inversión.**

Es el importe de las erogaciones que realizan las personas físicas y morales con el propósito de aumentar, conservar y mejorar el capital que les es propio. Los gastos de inversión del Sector Público tienden a incrementar y conservar el capital nacional.

**Gasto de operación.**

Monto presupuestal asignado a una entidad para el ejercicio de sus actividades normales, quedando comprendidos en este concepto los rubros de: servicios personales y prestaciones, adquisición de bienes, impuestos, derechos y otras derogaciones.

**Gasto devengable.**

Toda erogación tanto real como virtual que afectan los resultados financieros de una entidad, aún cuando la operación se realice antes o después del ejercicio. Es el Gasto real o virtual cuyo registro se efectúa en el momento de realizar las operaciones de bienes y servicios que se adquieren y que afectan los resultados financieros de una entidad, antes o después del ejercicio presupuestal.

#### **Gasto devengado.**

Situación de la afectación del gasto, la cual implica un compromiso u obligación a cubrir por conceptos de bienes y servicios, aún cuando la recepción, consumo o pago sea anterior o posterior a dichas afectaciones. También se llama el pasivo que representa un gasto incurrido en o antes de una fecha determinada, pagadero en fecha futura. Ejemplos: el interés devengado sobre un documento por pagar, los jornales pendientes de pago a una fecha dada.

#### **Gasto directo del Sector.**

Erogación de recursos que la dependencia coordinadora destina al cumplimiento de sus funciones y atribuciones como órgano del Ejecutivo Federal. Excluye las transferencias que por su conducto otorga el Gobierno Federal a las entidades paraestatales o a los Sectores Privado y Social.

#### **Gasto indirecto del Sector.**

Erogación de recursos que el Gobierno Federal otorga a las entidades paraestatales o los Sectores Privado y Social y que es registrado como transferencia por la dependencia coordinadora de Sector.

#### **Gasto irreductible.**

Erogación mínima indispensable para que pueda seguir operando una institución. También es llamado Gasto fijo, en virtud de que se mantiene constante, no importando el volumen de producción siempre que no se rebase la capacidad instalada existente.

#### **Gasto neto.**

Presupuesto disminuido de las operaciones virtuales y compensadas, es decir, lo que realmente se va a gastar y que afecta al erario federal.

#### **Gasto no Asignable por Programas.**

Erogación a realizar por compromisos contraídos y que por su naturaleza no es factible identificar en un programa específico, tales como los intereses, depreciaciones y amortizaciones.

#### **Gasto pagado.**

Erogación que corresponde a la parte del Presupuesto ejercido liquidado por el Sector Público por conducto de la Tesorería de la Federación, con base en la documentación comprobatoria correspondiente.

#### Gasto programable.

Comprende las asignaciones con efectos directos en la actividad económica, social y de generación de empleos; incide sobre la demanda agregada a través de las erogaciones que realiza la Administración Pública Central en la prestación de servicios de tipo colectivo, y por la inversión Pública. Asimismo, incluye las asignaciones de las empresas públicas en presupuestos destinados a la producción de bienes y servicios estratégicos o esenciales que aumentan en forma directa la disponibilidad de bienes y servicios. Excluye el servicio de la Deuda que corresponde a transacciones financieras, las participaciones a los Estados y Municipios y los estímulos fiscales, cuyos efectos económicos se materializarán vía las erogaciones de los beneficiarios (107).

Todas estas definiciones si bien aportan un conocimiento más preciso de la utilización del Gasto Público omiten, salvo quizás en la última, las características de la repercusión macroeconómica que tiene el Gasto Público en la gestión financiera estatal. Este impacto es precisamente el que debe medir la C.M.H. en su análisis preliminar del Gasto Público, contenido en el Informe Previo. Sin embargo, esta labor no parece ser suficiente debido a la inclusión dentro de la estructura del Presupuesto de Egresos (a partir de 1981) de un nuevo concepto llamado Gasto No Sectorizable. Esta clasificación, rompe paradójicamente -por su magnitud- los lineamientos esenciales del Presupuesto.

En efecto, desde 1981 el Ejecutivo Federal dispone discrecionalmente -sin sujetar su aplicación a meta o programa específico- de jugosas partidas del PEF, destinadas a lo que se ha dado en llamar: Erogaciones no Sectorizables.

La utilización de estos recursos, a pesar de estar prevista constitucionalmente en la llamada Partida Secreta, regulada a su vez en el artículo 13 del PEF publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1992, ha tenido un crecimiento y una proporción exorbitante respecto del monto total de los egresos federales. Basta para ello observar el siguiente cuadro:

(107) ASOFIS (Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental), "Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental". Edición del organismo, México, D.F. 1985 pp. 54-68.

**PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION**  
(Miles de millones de pesos)

EJERCICIO PRESUPUESTAL	MONTO DE EROGACIONES NO SECTORIZABLES	% DEL PEF
1988	\$ 12,553.8	31%
1989	\$ 6,954.2	17%
1990	\$ 9,354.3	17%
1991	\$ 15,925.4	22%
1992	\$ 17,827.8	20%
1993	\$ 25,813.8	28%

Ahora bien, comparando las erogaciones no sectorizables con los resultados reales de la aplicación del Presupuesto, constatados en Cuenta Pública durante los ejercicios concluidos de 1988, 1989, 1990 y 1991, esta Partida ha representado el 10.25% promedio del Gasto Programable del Sector Público.

Cabe aclarar, sin embargo, que para el ejercicio de 1991 las cifras aportadas no son completas ya que, al pie de la página 43 de los Resultados Generales de la Cuenta Pública de este año, en el cuadro correspondiente al Gasto Programable, se señala que el paquete salarial del ramo XXIII, se encuentra distribuido entre las dependencias, en la columna de Presupuesto original. ¿Cuánto fue entonces el monto real de Erogaciones no sectorizables? Posiblemente si acudimos al clasificador por el objeto del gasto encontremos que dentro del capítulo 8,000 llamado Erogaciones Extraordinarias se incluye el concepto 8,100 relativo a Erogaciones Contingentes que según el propio Clasificador están definidos como de "naturaleza económica del gasto, ya que su carácter imprevisible o contingente, no permite anticipadamente asignarle un objeto de gasto específico, por lo tanto dicha naturaleza se conoce hasta el momento en que se definen los objetos de gasto correspondiente"(108). La determinación del uso y aplicación real esta Partida, es todavía una tarea por realizar a cargo del Poder Legislativo.

(108) Clasificador por Objeto del Gasto emitido por la Subsecretaría de Planeación del Desarrollo y Control Presupuestal de la extinta S.P.P., vigente a partir de 1981, actualizado a diciembre de 1990.

No resulta pernicioso recordar el debate sostenido en la Cámara de Diputados, con motivo de la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos, para el Ejercicio Fiscal de 1993, en donde se cuestionó el monto y las características de la Partida Secreta. Vale distinguir, que a pesar de la defensa inteligente de la Presidenta de la Comisión de Programación, Presupuesto y enta Pública, Diputada María de los Angeles Moreno Uriegas, los elementos aportados -incluso por ella- permitieron a la oposición obtener una victoria política respecto de la apreciación, por parte de la opinión pública de este espinoso tema.

De tal modo, que la manifestación de la citada legisladora en el sentido de que:

"...ahí se agrupan todas aquellas previsiones de gasto que en el momento de elaborar el proyecto de Presupuesto no están designadas de manera muy específica en alguna dependencia por que corresponde a previsiones por posibles contingencias, entre otros elementos. El Ejecutivo informa de los Programas Globales y sus correspondientes montos en el tomo II relativo a Ramos Generales, y en el tomo III de manera mucho más desagregada. Al calificarlos como no sectorizables, no se está queriendo decir que estas partidas no estén designadas, sí lo están y se dice cómo, y al final del ejercicio se informa sobre el destino de estos recursos, de la misma manera que para cualquier otro ramo o sector. En el ramo XXIII no hay economías; al final del ejercicio los recursos aprobados están sectorizados a como en principio se planteó en el Presupuesto" (109).

Lo anterior, no solamente robustece la desconfianza natural de la oposición en el tema sino que aportó nuevos elementos de spicacia al indicar que en ese rubro no existen economías presupuestales. Con ello se fortaleció la idea de que el destino de estos fondos federales corresponde en buena parte al pago de emolumentos ya sea a servidores públicos o no, porque de acuerdo al artículo 17 del PEF las economías vienen a ser: "Los importes no devengados en el pago de servicios personales, así como las diferencias en cambios..."

¿No sería más provechoso, para efectos de la orientación sectorial del Gasto Público -en aras de la transparencia en la utilización de recursos- conformar una Comisión Secreta de Reserva, dentro del Poder Legislativo que tuviera conocimiento confidencial temporal de la utilización de esta Partida o bien, fijar un tope respecto del monto total del PEF?

(109) Versión estenográfica de la Cámara Pública, taquigrafía parlamentaria, Diciembre 15 de 1992, pp. 13 y 14.

Lo que sí resulta innegable, es que la exagerada proporción del monto del PEF que ocupan las erogaciones no sectorizables, debe de ser materia de reducción.

Por otra parte, la fiscalización que ejerce la Contaduría Mayor de Hacienda en cuanto a la orientación sectorial del gasto ha sido cada vez más intensa, selectiva y críticamente propositiva. A manera de ejemplo, veamos la opinión técnica del órgano de control del Poder Legislativo, en la revisión de un apartado específico de la Cuenta Pública. Digamos el Sector Desarrollo Rural Integral, en donde los objetivos y metas, se miden de manera previa conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Modernización del Campo, se establece una congruencia con sus prioridades, las cuales bajo la consideración de la Contaduría Mayor de Hacienda fueron positivas. No obstante ello, se indica, en la página 116 del Informe Previo sobre la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1991 que:

"En contraste, las metas originales de conservación de agua y suelo, incorporación de áreas al temporal tecnificado, ejecución de las resoluciones presidenciales de dotación de tierras y expedición de certificados de propiedad e inafectabilidad fueron inferiores a las alcanzadas un año antes".

Por otro lado, en el propio Informe Previo se hace un análisis comparativo en el que se procura diferenciar -ya que se trata de un sector productivo- con los resultados obtenidos en 1991. Así se destaca: "que disminuyó la producción de los diez cultivos básicos... la producción forestal descendió por tercer año consecutivo".

Se hace además un seguimiento específico de las metas programadas, en donde se indica el grado de cumplimiento con base en proyecciones porcentuales. A su vez, se distinguen las principales causas que motivaron la falta de cumplimiento eficiente - (en un rango del 100%) o en su caso, el exceso (y con ello la justificación presupuestal) en la aplicación de recursos públicos. Se analizan también, desviaciones específicas en cuanto a la estructura del gasto, como cuando se dice que: no se ajustó cabalmente a la prevista, debido al apoyo presupuestal que se otorgó a los proyectos de ampliación y rehabilitación de la infraestructura financiados con créditos externos; a la creación de la Coordinación General de Asesores de la SARH y del organismo Apoyos y Servicios a la comercialización Agropecuaria; a la contratación de servicios de asesoría para los proyectos de inversión del trópico húmedo y para la formulación de estudios sobre los recursos acuíferos del país; a los recursos adicionales provenientes del PRONASOL; y a los aumentos salariales autorizados en el año.

En otro segmento, se dividen las aportaciones en cuanto a gasto corriente y gasto de capital (que para 1991 tuvo un sensible aumento en este rubro).

Finalmente, en cuanto a la eficiencia de las acciones emprendidas se seleccionan aquellos programas que por su cuantía, importancia o trascendencia, reportan interés general y de ellos se hace un examen más concienzudo que desmenuza, es decir analiza las partidas desagregadas conforme al clasificador por el objeto del gasto. En nuestro ejemplo, de 43 programas del Sector Desarrollo Rural Integral, se seleccionaron dos que absorbieron el 24% del gasto sectorial de 1991, a saber: "Los programas Desarrollo de Areas de Riego y Construcción y Adecuación para Agua Potable":

Este análisis permite a la Contaduría conocer el cumplimiento de metas y proporciona indicios de probable irregularidades a detectar como sucede en el caso del programa Construcción y Adecuación para Agua Potable en donde se indica:

"De acuerdo con la cuenta Pública de 1991, durante el año se ejercieron... 611.2 miles de millones de pesos, monto inferior en 19.4% al presupuesto autorizado y que en términos reales superó en 56.0% al ergado un año antes; sin embargo se considera que las explicaciones sobre las variaciones presupuestales respecto a su previsión resultan insuficientes, por lo que para determinar la eficiencia con que se aplicaron los recursos se precisa de una evaluación específica para efectos del Informe de Resultados".

Al mismo tiempo en el Informe Previo se puntualizan salvedades: es decir insuficiencias informativas que no permiten emitir juicio alguno. En el ya citado caso, por ejemplo se detalla: "...el análisis de los resultados obtenidos en 1991 mediante los programas Desarrollo de Areas de Riego y Construcción y Adecuación para Agua Potable estuvo limitada por la información presentada". Este análisis se enlaza directamente con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio inmediato posterior. No olvidemos que el Informe Previo tiene como último remitente a la Comisión encargada de la Programación, Presupuestación y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. Así en el caso de los programas Desarrollo de Areas de Riego y Construcción y Adecuación para Agua Potable, cuya materia de análisis correspondió a la Cuenta Pública de 1991, se ve reflejado el impacto del examen practicado por la Contaduría Mayor de Hacienda en el citado Informe Previo al señalar la exposición de motivos en el tomo I del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1993, en la página 85 que: "para el fortalecimiento de la estructura hidrágica, la Comisión Nacional del Agua continuará la descentralización y la desconcentración de funciones. Estas se transferirán a las organizaciones de usuarios de los Distrito de

Riego, que recibirán apoyo técnico y asesoría..." Además el propio Presupuesto de Egresos, contiene como consecuencia de las observaciones del órgano técnico de la Cámara de Diputados, metas sustantivas par 1993. La página 90 de este documento indica que se incorporarán 58.5 miles de hectáreas a la agricultura de riego mediante infraestructura y que se mejorarán y rehabilitarán 170.9 miles de hectáreas de infraestructura hidroagrícola en áreas de riego. Se demuestra con estas citas la vinculación existente entre el informe previo y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Finalmente en el ámbito sectorial el Informe Previo contiene señalamientos respecto a la falta de observancia de disposiciones jurídicas que en particular no fueron observadas por las dependencias y/o las entidades. En el ejemplo citado la limitación para cuantificar la información presentada (metas específicas), contraviene el artículo 112 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

En síntesis puede apreciarse, que la labor que desempeña la Contaduría Mayor de Hacienda dista mucho de ser vertical o supeditada la criterio del Ejecutivo Federal. Por el contrario es un aporte indispensable para conocer los resultados de la gestión financiera estatal y sobretodo, permite medir la marcha gubernamental y su impacto en la actividad económica del país, "por su carácter de revisión global de la Cuenta Pública y habida cuenta de que aporta un conjunto de conocimientos, análisis y consideraciones de nivel estructural sobre la situación que guarda el país en los aspectos específicos del desarrollo al término del ejercicio examinado"(110).

#### d) Organismos y empresas del Gobierno.

De suyo propio la Contaduría Mayor de Hacienda cuenta con una unidad administrativa, especializada en el control y fiscalización de las entidades paraestatales del Gobierno Federal, así como las coordinadas por el Departamento del Distrito Federal. De esta manera salta a la vista la importancia que reviste para el Poder Legislativo el control y manejo de los organismos y empresas del Gobierno Federal.

(110) Informe Previo sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1991, presentado en octubre de 1992, edición de la C.M.H., página 19 in fine. En general todas las referencias señaladas en este apartado corresponden a la versión amplia del Informe Previo, documento público disponible en el Centro de Información y Documentación de la Contaduría Mayor de Hacienda, en Av. Coyoacán 1501, Col. Del Valle, México, D.F.

El área encargada de la revisión de las entidades públicas es la Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal, cuyas atribuciones han sido comentadas en el capítulo precedente. Destaca sin embargo la labor de fiscalización que en el aspecto macroeconómico lleva a cabo esta unidad administrativa. El Informe Previo que reporta la Contaduría Mayor de Hacienda, por conducto de la Comisión de Vigilancia a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública contiene un capítulo dedicado a los estados financieros del Sector Paraestatal. En él se analiza la información financiera de las entidades sujetas a control presupuestal directo cuya inclusión en el apartado de estados financieros, presupuestario y económicos consolidados corresponde en un segmento importante a la cuenta de la Hacienda Pública Federal. Este análisis tiene como base la medición y comparación de variables respecto de los ejercicios anteriores.

Hasta aquí parecería que la importancia que otorga el órgano técnico de la Cámara de Diputados responde a la trascendencia que le da la Constitución General de la República a los organismos y empresas gubernamentales. Sin embargo, a pesar de que existe disposición expresa en la Carta Magna para realizar una revisión exhaustiva de cualquier organismo descentralizado, empresa paraestatal, fideicomiso público, etc. (art. 93, párrafo tercero) la situación es bien distinta en la realidad, porque si las relaciones entre el Ejecutivo (Sector Central) y el Legislativo son casi imperceptibles, el desconocimiento respecto del Sector Paraestatal para el Poder Legislativo, permea al interior de ambas cámaras del Congreso. Lo anterior hace prácticamente inoperante lo dispuesto en el texto constitucional y ha ocasionado especialmente en el período comprendido de 1988/1991- frecuentes disputas políticas respecto de la participación del Poder Legislativo en el Sector Paraestatal gubernamental. Esta situación hizo crisis a fines de la LII Legislatura y tuvo su expresión política en la llamada "Auditoría al Sector Eléctrico", originada con motivo de los incrementos a las tarifas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la Comisión Federal de Electricidad. Más adelante resaltaremos la importancia de esta revisión especial de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por lo pronto debemos destacar que dentro del Título Tercero de la Norma Suprema de la Unión, y dentro del capítulo concerniente al Poder Ejecutivo, nuestra Constitución precisa una interacción entre los Poderes que permite señalar su límite en el ejercicio pleno de las atribuciones que le corresponda o en la colaboración entre uno y otro. A partir del 24 de enero de 1974 la obligación para comparecer ante las cámaras se amplió al nivel de los directores y administradores de los organismos descentralizados federales, del Departamento del Distrito Federal, en tratándose de la Asamblea de Representantes o de las empresas

de participación estatal mayoritaria, lo que, coincidiendo con Manuel Barquín Álvarez: "evidenció la voluntad política de ampliar responsabilidad del Ejecutivo Federal a sus funcionarios de nivel intermedio" dándose importancia y trascendencia la crecimiento que representaba el Sector Paraestatal (111).

La crisis económica de los ochentas obligó (aún cuando sería mucho más adecuado decir que lo propició la política económica, con fundamento en el bagaje neoliberal de la década) al Estado Mexicano a replantear su participación en importantes actividades económicas que llegaron a ser vetadas para los particulares, en virtud de considerarse como de interés público. A este respecto la propia Carta Magna señalaba en el otrora artículo 27 - Constitucional áreas estratégicas y prioritarias que en beneficio social y bajo el esquema de hacer una distribución equitativa de la riqueza estaban reservadas al Estado.

Dicho en otras palabras, el fin del Estado propietario se gestó a partir del sexenio de 1982 a 1988. Todavía es prematuro adelantar una conclusión respecto de si los resultados de esta reducción, en la que nos hemos acostumbrado a escuchar conceptos como: "desincorporación" y "redimensionamiento" que traducidos al Español significan venta, fusión, liquidación o extinción de activos o pasivos de las empresas (incluyéndose entre estos últimos, lógicamente a los trabajadores), ha sido benéfica o no para el país.

Lo que si se advierte es una transformación en las actividades económicas de la Nación, cuyo último punto -de feliz encuentro según nuestros gobernantes- será el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (112).

(111) BARQUIN ALVAREZ, MANUEL. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. Edición de la U.N.A.M., México 1985.

(112) La nueva Constitución Económica de la República, será sin duda alguna el Tratado de Libre Comercio, cuyos primeros efectos ya empiezan a resentirse en la industria privada del país. Aquí vale la pena decir que aquellos que durante mucho tiempo estuvieron privados de iniciativa empresarial, difícilmente podrán sobrevivir ante la competencia internacional. En ese aspecto la actitud del Gobierno Federal a partir de 1988 ha sido de adelantar el escenario para las empresas gubernamentales. Prueba de ello son las recientes reformas a PENEX publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1992.

En ese tenor ha sido significativa la reducción de la inversión pública y su grado de participación en la economía global del país. Lo que inició en 1980 ha continuado durante los primeros dos años de los noventas, con una clara propensión al abandono por parte del Sector Público de las actividades productivas. Hay sin embargo importantes tendencias que permiten concluir que en algunos ramos se ha empezado a revertir ligeramente esta situación. Bajo este enfoque es pertinente citar a Antonio Gershenson: "En su conjunto, la inversión total de organismos y empresas descentralizadas sujetas a control presupuestal había bajado consistentemente hasta llegar, en 1989 al 29.6% de la que se tuvo en 1981 en términos reales. A partir de allí hay un aumento, en 1990, de 34.3% de la inversión de ese año de referencia, y a 36% en 1991. La recuperación es modesta en comparación con el pasado... En el sector alimentario, hay una baja incluso frente al total de gasto programable de los organismos y empresas, y el programable de este sector desciende de 22.7% en 1986 a 15.9% en 1990, y a 10.9% en 1991. Esto parece estar relacionado con convenios relativos a la renegociación de la deuda, en los que se establece la minimización de Conasupo y a la privatización de otras empresas" (113).

Lo que olvida Gershenson es que si bien es cierto se presenta una menor participación del Estado en áreas como CONASUPO, también lo es que se ha incrementado la regulación estatal, como en este caso en áreas de importancia para la alimentación y el abasto nacional. Es en esta parte donde destaca la importancia del Informe Previo que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, puesto que los objetivos, metas de operación y líneas de acción del Gobierno Federal sí se orientaron a garantizar la disponibilidad de productos básicos a precios accesible a la población de bajos recursos. Prueba de ello lo es el texto que a continuación se cita, relativo al Informe Previo, pág. 128:

"En sus actividades de comercialización de productos básicos, CONASUPO ejerció un presupuesto de 4620.7 miles de millones de pesos (que se destinó en su totalidad a gasto corriente), que fue inferior en 35.6% al autorizado y similar en términos reales al derogado en 1990, debido a la incorporación de los gastos originados por la instrumentación del programa Tortilla Solidaridad del programa 6B; cabe señalar que esa explicación justifica un incremento en el gasto previsto, pero no subejercicio como se indica en la Cuenta Pública".

Aquí tenemos una muestra de la conjugación, entre las diversas variables, cifras, datos estadísticos y demás características contables y económico-financieras, que logran la determinación de

(113) GERSHENSON, ANTONIO. "La Inversión Pública: avances y problemas". Semanario Punto, México, D.F. 4 de enero de 1993.

criterios imparciales y técnicos respecto de la economía nacional. Esta actuación solamente es posible por un órgano técnico independiente, que en este caso se encuentra inserto en el Poder Legislativo y que ayuda palpablemente al Ejecutivo en la toma de decisiones respecto de la política económica del país.

Cabe destacar que este análisis considera todas las posibilidades y variables, verbigracia la incorporación del Programa Nacional de Solidaridad y su significado en un segmento de trascendencia económica como lo es la alimentación. Esta situación difícilmente puede ser contemplada dentro de la Cuenta Pública, por su carácter unívoco. La multiplicidad y los juicios que hacen posible a la macrofiscalización, se dan en el ámbito de la representación nacional por antonomasia: la Cámara de Diputados.

Otra característica del criterio imparcial y técnico de la Contaduría Mayor de Hacienda lo es la actitud que invoca respecto de los estados financieros de las entidades paraestatales. ¿Se revisa nuevamente el dictamen del auditor externo? ¿Se cae en la revisión de la revisión? No es así. El análisis comprende las salvedades expresadas por el auditor y los aspectos de mayor relevancia de carácter operativo y financiero, y sus repercusiones sobre la situación de la entidad. Esto implica una toma de posición que atiende a las causas que originaron tanto las salvedades como las irregularidades observadas por el auditor externo. En este sentido se atiende por lo general al conjunto y a su impacto en la actividad económica gubernamental.

## II.- Observancia de la legislación aplicable, vinculada con la revisión de la Cuenta Pública.

La descripción sucinta que haremos en este apartado respecto de los ordenamientos legales que inciden en la revisión jurídico-económica de la Cuenta Pública es, ante todo, enunciativa y no limitativa. Se pretende con ello, exponer brevemente la constante retroalimentación en que se ve inmerso el proceso de examen y análisis que practica la Contaduría Mayor de Hacienda; por esto la referencia a las Leyes que se invocan describe la relación que existe entre la(s) norma(s) y aquellas fases relevantes en las que se ve involucrada la revisión.

En lo que hace al Presupuesto de Egresos y a la Ley de Ingresos de la Federación, se omite su mención en particular, en virtud de que en apartados precedentes se han expuesto en detalle sus nexos con las funciones que desarrolla el órgano técnico de la H. Cámara de Diputados.

Por otra parte, en un apartado especial, destaco la importancia y trascendencia de la reforma política del Departamento del Distrito Federal; la cual repercutió, evidentemente, en cuanto a la fiscalización de recursos, en nuevas atribuciones que tendrán aplicación a partir del ejercicio fiscal de 1995.

### LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL (PRECOGA).

Expedida por el H. Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, este ordenamiento antecede a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y por ende representa el precedente legislativo en materia de presupuesto, programación y control del Gasto Público.

Desde su artículo 60. regula el control y evaluación del Gasto para todas las entidades que integran el amplio espectro gubernamental de la aplicación de recursos públicos. Define a las entidades bajo esta última concepción y no como actualmente se interpreta en razón de su ubicación dentro de la Administración Pública. En consecuencia se consideran entidades tanto al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a la Presidencia de la República, a las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos entendidos como aquellos en los que el fideicomitente es el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, cualquier organismo descentralizado o empresa de participación estatal mayoritaria.

Expedida al parejo del Presupuesto por Programas que proclamaba el entonces presidente José López Portillo esta Ley encuentra su soporte y justificación bajo las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formula hoy en día el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Contiene sin embargo, determinadas disposiciones en las que se aprecia la participación conjunta del Poder Legislativo, tal es el caso de la solicitud que los CC. Diputados pueden hacer, con fundamento en el artículo 11 de todos los datos estadísticos e información general que puedan contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Se advierte en el texto de la Ley (artículo 13) que el Gasto Público Federal se aplica conforme a programas en los que quedan señalados los objetivos, metas y responsables de su ejecución, por año calendario y fundamentándose en costos. Esto último definirá el tipo y la fuente de ingresos para su financiamiento.

Lo anterior constituye la base para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se regula en cuanto a su programación, formulación, aprobación, expedición, ejecución, aplicación, control y evaluación por la presente Ley.

Afortunada en su redacción, las disposiciones jurídicas que contiene han sido lo suficientemente eficaces para regular durante más de quince años, capítulos tan importantes en el desarrollo de la Administración Pública como el ejercicio del Gasto Público Federal, la Contabilidad Gubernamental e incluso las Responsabilidades derivadas del daño patrimonial en contra de la Hacienda Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

Sin embargo, se advierte que la falta de regulación en su texto para las actividades que desarrolla la Contaduría Mayor de Hacienda hacen necesaria una reforma que actualice y otorgue facultades al órgano técnico de la Cámara de Diputados para intervenir, como acontece en la realidad, en el proceso de Programación-Presupuestación del Gasto Público. Ese es en mi opinión el sentido que tiene la entrega del Informe Previo de la revisión de la Cuenta Pública del ejercicio precedente, a más tardar el 10 de noviembre de cada año, antes de la entrega de la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos, por parte del Ejecutivo Federal.

Mención especial merecen los lineamientos que en materia contable señala esta Ley, los cuales difícilmente se observan en las dependencias y entidades del Gobierno Federal. No obstante ello, las hipótesis reguladas en la Ley no necesariamente hacen permisible su incumplimiento. Esta situación anómala, habría que

ubicarla en el accionar siempre perfectible de los sujetos a quien se dirige la norma. Vale en ese sentido resaltar la tenaz participación de la Contaduría Mayor de Hacienda en la búsqueda de uniformidad y simplificación en materia de contabilidad gubernamental. En ese sentido cabe destacar la intensa comunicación entre el Ejecutivo y Legislativo en el intercambio de soluciones y medidas correctivas en materia de contabilidad gubernamental.

En efecto, tanto la Cuenta Pública revisada (en el Informe de Resultados) como la que anualmente presenta el Presidente de la República para su revisión, contienen anexos respecto de los resultados obtenidos del análisis contable, su seguimiento, rectificación y/o justificación.

En lo concerniente a responsabilidades, la PRECOGA es el ordenamiento rector en cuanto a recuperación de daños patrimoniales ocasionados a la Hacienda Pública.

Conviene distinguir este tipo de responsabilidades, de las propiamente "administrativas", ya que aún y cuando las dos comparten un origen común dentro del Derecho Administrativo, las consecuencias jurídicas que producen al sujeto responsable son diversas. Mientras en el primer caso se sanciona al servidor público por una infracción a sus obligaciones, reguladas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el segundo supuesto se ocasiona menoscabo estimable en dinero al patrimonio de la Hacienda Pública, lo que conlleva al resarcimiento indemnizatorio por daños y perjuicios. Ello se traduce en el "fincamiento" de los llamados Pliegos de Responsabilidad, los cuales se formulan por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (\*) con base en visitas auditorías o investigaciones practicadas, o bien en forma preventiva por las entidades paraestatales, con motivo de la glosa de su propia contabilidad, así como por Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal en relación con las operaciones de las entidades paraestatales agrupadas en su sector, o finalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 45).

Mención especial merecen, en la complicada trama de la ley, los llamados Pliegos de Observaciones que emite la Contaduría Mayor de Hacienda, en los términos de su Ley Orgánica y cuyos efectos están definidos en la PRECOGA.

(\*) La facultad para que SECOGEF conozca de esta clase de pliegos, quedó plasmada en los artículos sexto y séptimo transitorios, del decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982. Esta peculiar fundamentación, que se invoca en el texto de los Pliegos definitivos de Responsabilidad, hace exageradamente imbricado el procedimiento sancionatorio de responsabilidades patrimoniales.

Lo anterior tiene razón de ser, supuesto que la Contaduría también realiza una revisión contable y numérica en la llamada Cuenta Pública; sin embargo el planteamiento de la PRECOGA es extremadamente limitado porque únicamente faculta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para tomar las medidas administrativas correspondientes.

En el colmo del desdoblamiento de normas jurídicas, es necesario consultar el Reglamento de la Ley, expedido por el Presidente de la República con apego al artículo 89 fracción I de la Constitución para encontrar, en esta disposición administrativa el tratamiento (regulado por el Poder Ejecutivo) a los llamados Pliegos de Observaciones (emitidos por la Contaduría, dependencia del Poder Legislativo). En este ordenamiento se establecen las reglas esenciales que permiten esclarecer que los citados Pliegos de Observaciones, no son otra cosa sino denuncias que el Poder Legislativo hace al Ejecutivo, sobre hechos en los que se presumen daños y/o perjuicios al patrimonio estatal.

En ese sentido, vale destacar el segundo y tercer párrafos del artículo 172 del Reglamento de la PRECOGA, que a la letra dice:

"Tratándose de los Pliegos de Observaciones que remita la Contaduría Mayor de Hacienda, se procederá a constituir la responsabilidad respectiva, cuando las entidades informen que dichos pliegos no fueron solventados.

La Secretaría se coordinará con la Contaduría Mayor de Hacienda para establecer las medidas administrativas convenientes que permitan constituir en forma expedita las responsabilidades derivadas de los Pliegos de Observaciones."

Esto quiere decir que el Órgano Técnico de la H. Cámara de Diputados, solamente determina la responsabilidad, es decir da aviso e informa al Poder Ejecutivo (SECOGEF) del tiempo, modo y lugar del acontecimiento en el que se presume daño, perjuicio o menoscabo al patrimonio de la Hacienda Pública, tocando a esta última autoridad administrativa su constitución definitiva (mediante el fincamiento aludido), en caso de que el responsable no solvente la irregularidad detectada.

Es por ello que se concluye, después de este laberíntico recorrido, que las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda en relación con la PRECOGA, con motivo de la revisión jurídico-económica de la Cuenta Pública son meramente de coordinación, pero la sanción derivada de responsabilidades por daño patrimonial atañe única y exclusivamente al Poder Ejecutivo, como autoridad administrativa.

## LEY DE PLANEACION

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983, la Ley de Planeación dio bases jurídico-secundarias a la planeación global de la economía nacional que se venía realizando desde el año de 1976, en el llamado Plan Global de Desarrollo (hoy Plan Nacional de Desarrollo). Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 26 Constitucional el cual faculta al Estado para organizar un Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional, mediante la formulación de un plan global en el cual participarán los diversos sectores sociales, productivos y económicos, mediante los procedimientos de participación y consulta popular que regula la propia Ley.

Independientemente de su calificación y pretensión social, política y económica, la Ley de Planeación, regula la participación de particulares, entidades federativas y grupos sociales de diversa índole en el proceso de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Amén de sus propósitos contenidos en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quizá la verdadera trascendencia de este ordenamiento se encuentra en el objeto y sentido que le otorga a la planeación, fijándole objetivos, metas, estrategias y prioridades, asignación de recursos, responsables y tiempos de ejecución, coordinación de acciones y finalmente, evaluación de resultados.

La técnica jurídica utilizada en su redacción establece en el artículo 5o. la forma del control respecto del Plan Nacional de Desarrollo. Este es evidentemente de naturaleza política ya que permite al Poder Legislativo no solamente la formulación de observaciones, sino lo más importante, proponer adecuaciones al propio Plan. Asimismo, estatuye un procedimiento que permite medir las acciones y resultados de la ejecución en el mes de marzo de cada año (artículo 6o.) así como la inclusión en la Cuenta Pública de los objetivos y prioridades del Plan en los que se destaque su fase de cumplimiento. Por ello existe una amplia relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos, la Ley de Ingresos y en general con las disposiciones que regulan la programación-presupuestación del Gasto Público.

Como todo control político, la Ley obliga a comparecencias tanto de los Secretarios de Estado como del Jefe del Departamento del Distrito Federal para informar del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional conforme a su esfera de competencia.

Hace la Ley una definición de lo que se consideran coordinadoras sectoriales distinguiéndolas como aquellas dependencias de la Administración Pública centralizada que deberán planear y

conducir las actividades de la Administración Pública Paraestatal contenida dentro de los objetivos y prioridades del Programa de su competencia.

Las atribuciones que otorga la Ley mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática a las dependencias y entidades, para su organización y funcionamiento dentro del proceso de planeación, formulación, control y evaluación se hacen de mayor a menor, desagregando responsabilidades pero subsumiéndolas en ámbitos restringidos de aplicación. Así tenemos que primeramente se otorgan facultades con carácter globalizador a la Secretaría de Programación y Presupuesto y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Conviene resaltar que la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992, por la que se fusionó a estas dos últimas Secretarías, dejó como única globalizadora dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A pesar de lo anterior la reforma que adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992 y mediante la cual se creó la Secretaría de Desarrollo Social, aplicó una deficiente técnica jurídica pues consideró a la propia SEDESOL como dependencia globalizadora en el rubro correspondiente a la Política General de Desarrollo Social, Asentamientos Humanos, Desarrollo Regional y Urbano, Vivienda y Ecología, rubros en los cuales elabora programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos locales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto por los gobiernos estatales y municipales. En síntesis se trata de una dependencia globalizadora más, que funciona actualmente a contrapelo de la Ley de Planeación en las materias que se le otorgó competencia.

Desde este estadio superior van descendiendo facultades en el texto de la Ley de Planeación para las demás dependencias y entidades. Se describe en ellas a los programas sectoriales, a los anuales, a los especiales. Se deja para las entidades paraestatales un programa institucional a seguir conforme a las reglas genéricas de la propia Ley. Se busca interrelacionar a dependencias globalizadoras, entidades paraestatales, gobiernos estatales y municipales en los llamados programas regionales.

Mención especial merece la facultad que se otorga al Ejecutivo para la formación de Comisiones Intersecretariales en atención a las actividades de la Planeación Nacional. Aquí

tendríamos que incluir casi con el mismo rango obligatorio de Ley a la llamada Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, cuyas atribuciones formal y materialmente inciden en la toma de decisiones de la Planeación Nacional. Quizá el hecho de que sea presidida por un mexicano naturalizado, haya impedido que la regulación de esta función coordinadora sea considerada por el H. Congreso de la Unión para adosarla a la propia Ley.

Caso especial lo son las responsabilidades administrativas en materia de planeación que regula el artículo 42. Sin embargo actualmente son letra muerta habida cuenta de que se carece de norma reglamentaria que determine procedimiento para constituir tal responsabilidad. Es por ello que gran parte de las dependencias y entidades incurren en incumplimientos, desfases u omisiones en cuanto a los programas que tienen encomendados. De hecho la única posibilidad jurídica sería obtener una sanción administrativa o política, siempre y cuando se cumplan los supuestos previstos en los artículos 7o fracción VIII y 47 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La falta de disposiciones jurídico-reglamentarias ha permitido que de manera recurrente se registren variaciones en planes, programas y metas presupuestales, ya que se carece de un esquema que permita evaluar claramente aquellos casos que son susceptibles de reprogramación. Esta problemática hace dudar a quien esto escribe respecto de la validez genérica que pueden tener no digamos los grandes programas sectoriales o regionales sino a nivel inferior de metas concretas, las cuales en virtud de las variaciones registradas en cada ejercicio presupuestal, se van diluyendo hasta extremos que se antojan francamente inaceptables.

Es prudente diferenciar lo que tiene que ver con la Planeación Nacional y el ejercicio del Gasto propiamente dicho, puesto que el cumplimiento de metas y objetivos a pesar de estar vinculado con partidas específicas del Presupuesto de Egresos, es radicalmente diverso con el sentido y eficacia en la ejecución de los objetivos y metas propuestos. En efecto, poco tiene que ver el monto de los recursos utilizados si el Estado dio cabal cumplimiento a un proyecto, a una meta o a un objetivo; lo grave es, sin embargo, que pese a asignarse recursos cuantiosos las metas y objetivos no se alcancen, o peor aún, que las que se alcanzan, con recursos en demasía, resultan menores a los objetivos y metas originalmente proyectados.

Esta tarea la realiza puntualmente la Contaduría Mayor de Hacienda; sin embargo, pese a la solvencia técnica de sus juicios poco o nada aporta a la discusión pública, que año con año efectúa la Cámara de Diputados al revisar (que no aprobar, como falsamente se cree -incluso por la oposición-) la Cuenta Pública.

¿No sería más provechoso y benéfico para la política nacional, establecer una discusión seria respecto de la eficacia y economía del Gasto Público, que buscar afanosamente sujetos responsables de la desviación de recursos públicos? La respuesta la tiene el principal órgano de representación nacional y en especial los partidos políticos de oposición que en él actúan

Finalmente, la Ley de Planeación, destaca la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso de controversias relativas a los llamados convenios de coordinación que celebra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas respecto de la coadyuvancia en la consecución de los objetivos de la Planeación Nacional.

#### LEY DE OBRAS PUBLICAS

Establecida como ordenamiento regulador del Gasto y las acciones relativas a la planeación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública, la ley expedida por el Congreso de la Unión el 30 de diciembre de 1980 complementa la disposición constitucional (señalada en su artículo 134) respecto del manejo de recursos económicos estatales bajo los supuestos de economía, eficacia y honradez. Tiene a su vez como base, por disposición de su artículo 4o., la sujeción al Presupuesto de Egresos de la Federación y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Comprende desde la planeación, programación y presupuestación de las obras, hasta la información y verificación, referente a la actuación de todos los participantes en la construcción de obras públicas: empresas contratistas, servidores públicos responsables de la utilización de los fondos públicos en esa materia y evaluación para las dependencias y entidades involucradas en esa actividad.

Se trata ante todo de una ley de profundo contenido técnico, cuya lectura no siempre resulta fácil ya que debe partirse de la comprensión de conocimientos específicos de ingeniería y obra, tales como: escalatorias, volúmenes de obra, deductivas, insumos, costos, precios unitarios, etc.

Prevé una Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública, cuya función primordial es emitir normas complementarias relativas a su aplicación. Faculta para ello a las entidades paraestatales en la implementación de normatividad específica que satisfaga sus diseños y requerimientos específicos. Cabe mencionar que derivado de la Ley de Obras Públicas, amén de su reglamento, existe una cantidad -quizá excesiva- de reglas y normas jurídicas adicionales.

Basta ejemplificar el caso del --Instituto Mexicano del Seguro Social que cuenta con no menos de cien disposiciones complementarias, lo cual es entendible si partimos de la base de que la obra pública que ejecuta el Seguro Social debe responder a criterios de funcionalidad y diseño práctico, eficiente y económico (pensemos por ejemplo en el caso de los hospitales), sin embargo la hiper-regulación no ha sido obstáculo para que en materia de obra pública, se generen las más variadas y deleznable prácticas atentatorias al patrimonio de la Hacienda Pública, por ello la tendencia actual se encamina a la desregulación, buscando un mayor auto-control por parte de contratistas y menor interdependencia con servidores públicos.

Se advierte que la Ley no incluye dentro de la concepción de Obra Pública su finalidad; la cual -de acuerdo con Nava Negrete- debe referirse a la satisfacción de necesidades públicas (114). Sin embargo, a cambio de eso el artículo 10. indica que se trata de normas de orden público e interés social.

El principal acontecimiento que tutela la ley es el Contrato de Obra Pública, el cual es definido en su artículo segundo como: "todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de ley".

A la luz de la participación de nuevos actores en el proceso de obra pública, la ley se encuentra en ciernes de ser reformada debido a la entrega concesionada de obras públicas y el caso de los proyectos de "llave en mano" (que no son otra cosa sino obras construidas y concluidas por particulares, que son vendidas totalmente al Estado, sin que éste intervenga en el proceso de construcción).

Al respecto cabe señalar que en el proceso de privatización -por ejemplo de carreteras federales- la regulación del Estado en obra pública enfrenta nuevos problemas. Esto permitirá la emisión de otros supuestos legales que contemplen las características, funcionalidad, diseño, y evaluación de obras, habida cuenta de que los recursos utilizados, provienen de la iniciativa privada y por ello no existe certeza de que su administración será eficiente o eficaz. Incluso, para el ejercicio de 1992 -fecha en la que empezaron a funcionar las primeras carreteras concesionadas- se observa una práctica que no del todo resulta financieramente aceptable para el Gobierno Federal.

(114) NAVA NEGRETE, ALFONSO, en la voz CONTRATO DE OBRA PUBLICA, del Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, edición conjunta de la propia Universidad y la editorial Porrúa S.A., México 1987, tomo I, página 707.

En efecto, las cuotas que pagan los usuarios de este tipo de autopistas, pasan a formar parte de un Fideicomiso, en el cual la fiduciaria divide el patrimonio de afectación en tres rubros: uno administrativo (el particular) 75%, otro para Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, 20% y el 5% restante para el Gobierno Federal (SCT) como propietario originario de los bienes. Sin embargo, los dos últimos porcentajes serán entregados hasta el término de la concesión, es decir, veinte años después.

#### LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (LOAPF)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958, Ley cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1976 sentó las bases para el funcionamiento y principios de estructura y subestructura entre el Ejecutivo Federal y la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dado el complejo y difícil manejo de la Administración Pública Federal, este ordenamiento ha establecido y definido la organización, clasificación y división de conformidad con áreas especializadas definidas competencialmente, es decir, bajo la medida de jurisdicciones que corresponden al cumplimiento de objetivos y metas precisos, vinculados a la estrategia programático-presupuestal que determina la planeación del Gobierno Federal.

Cabe señalar que a la fecha este ordenamiento ha presentado las siguientes reformas: el 8 de diciembre de 1978, 31 de diciembre de 1980, 21 de abril de 1981, 4 de enero de 1982, 29 de diciembre de 1982, 30 de diciembre de 1983, 21 de enero de 1985, 26 de diciembre de 1985, 14 de mayo de 1986, 24 de diciembre de 1986, 4 de enero de 1989, 22 de julio de 1991, 21 de febrero de 1992 y 25 de mayo de 1992 (fechas todas éstas, de publicación en el Diario Oficial de la Federación).

Es necesario hacer hincapié a las reformas desde el período sexenal del entonces Presidente Lic. José López Portillo, cuando como verdadera innovación surge la sectorización y globalización administrativa que trata de sanear la imagen y el funcionamiento del control gubernamental (especialmente en lo relativo al Gasto Público), siendo su punto medular el regular y organizar la estructura orgánica de las Secretarías y Departamentos, formando dos paralelos: la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, las cuales fincan su desempeño y manejo administrativo bajo la estrategia económico-gubernamental de planes y programas debidamente circunscritos en el Presupuesto de Egresos de la Federación; es decir, el ejercicio del gasto conlleva

necesariamente la observancia de metas y objetivos, con responsables de su ejecución, los cuales supeditan su acción a un propósito general, debidamente articulado en programas y sub-programas, los que a su vez responden a un Plan Global (hoy llamado Plan Nacional de Desarrollo).

De esta manera podemos decir que la Administración Pública ha evolucionado y generado sus estrategias de cambio conforme a planes y programas; lo vemos así en la actualidad con el Presidente en turno, Lic. Carlos Salinas de Gortari quien a su vez mediante la llamada "Reforma del Estado" y siguiendo los pasos hacia la "Modernidad" busca una organización activa y actual a las necesidades del país, estrategia que se ha seguido mediante la venta de paraestatales y la desregulación del Estado, lo cual ha reducido sensiblemente el espectro de influencia del Ejecutivo Federal en la economía nacional y sus resultados son todavía inciertos, por lo que cualquier juicio sería prematuro.

En cuanto a la competencia y organización de la Administración Pública Federal Centralizada, señalaremos que ésta se compone de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República. Entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos (únicamente el DDF) habrá igual rango y sus funciones primordialmente se enfocarán en la formulación de leyes proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado el cual estará auxiliado por demás funcionarios de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la LOAPF.

La ley en cuestión enuncia las atribuciones, manuales de organización y en general, toda clase de reglamentaciones con las cuales han de regirse las propias Secretarías y Departamentos Administrativos; el objetivo perseguido es la implantación de mecanismos de autocontrol contemplando los lineamientos de programación y organización como base primordial de la reestructuración y modernización en la Administración Pública Federal.

Las principales funciones que realizan las dependencias del Ejecutivo Federal consisten:

**SECRETARIA DE GOBERNACION:** Le corresponde presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de Ley del Ejecutivo, así como la publicación de leyes y decretos, vigilar el cumplimiento de las garantías constitucionales así como la aplicación de los artículo 33 Constitucional, la observancia y vigilancia de lo relacionado a la administración de islas de jurisdicción federal, influir el desarrollo político en las funciones electorales, todo lo concerniente a centros de readaptación social dentro de lo cual se establecerán en el Distrito Federal los consejos

tutelares para menores infractores, observando dentro de lo anterior lo establecido en el artículo 18 constitucional y fundamentalmente es la dependencia encargada de conducir las relaciones del Poder Ejecutivo, con los otros Poderes de la Unión, con los Gobiernos de los Estados y con las autoridades Municipales.

**SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES:** Le concierne promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el extranjero de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dirigir el Servicio Exterior Mexicano e intervenir en lo relativo a comisiones, congresos y explotación de límites territoriales. Esencialmente es la dependencia encargada de la Política Exterior del Gobierno Federal, bajo la directriz del Ejecutivo Federal.

**SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL:** Le corresponde organizar, administrar y preparar al Ejército, Fuerza Aérea, Servicio Militar Nacional, organizar las reservas del ejército y de la Fuerza Aérea e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente, así como conceder licencias y retiros, planeación, dirección y movilización del país en caso de guerra. Actualmente esta dependencia se involucra también en la lucha contra el fármaco-tráfico.

**SECRETARIA DE MARINA:** Está encargada de organizar, administrar y preparar la Armada, manejar el activo, sus reservas, la soberanía en aguas nacionales y zonas aledañas. Conviene reparar que tanto esta dependencia como la anterior auxilian a la población civil en casos de desastre.

**SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO:** Le corresponde el estudio y elaboración de proyectos de leyes y disposiciones impositivas, leyes de Ingresos Federal y del Departamento del Distrito Federal; todo lo referente al cobro de impuestos, derechos, proyectos y aprovechamientos federales y locales; es competente también para la planeación, coordinación, evaluación y vigilancia de la política monetaria y crediticia, la administración de la Casa de Moneda, el manejo de la Deuda Pública de la Federación, la presentación de la Cuenta Pública y de proyectar la planeación nacional del desarrollo con la participación de grupos sociales en lo concerniente al Plan Nacional de Desarrollo; se encarga también de proyectar y coordinar la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de programar y presupuestar el Gasto Público.

**SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION:** Se encarga de la planeación, organización y coordinación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, la inspección del ejercicio del Gasto Público Federal así como de la congruencia que observe éste con el Presupuesto de Egresos; la vigilancia al cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como la prestación de asesoría y apoyo a las mismas. Establece las bases

para la realización de auditorías e inspección y vigila -como función primordial- a través de los órganos de control. Sus funciones las realiza en coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda, siendo éste último un órgano de fiscalización superior, supuesto que depende del Poder encargado de la autorización del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos: el Legislativo. Además dicha Secretaría informa anualmente al Ejecutivo y a la propia Contaduría Mayor sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

**SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL:** Le corresponde la posesión, vigilancia, conservación y administración de bienes de propiedad originaria de la Nación, las que constituyan recursos naturales no renovables, las pertenecientes al dominio público o de uso común. Se encarga de la regulación de la política energética (petróleo y electricidad) y de la industria paraestatal, la cual comprende únicamente fertilizantes (en proceso de desincorporación) y minería.

**SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS:** Se encarga de programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción e industrialización agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal; encauzar el crédito ejidal, fomentar el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria.

**SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES:** Le corresponde el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país. De igual manera, realiza las funciones de vigilancia e inspección de los servicios públicos de correos, telégrafos y todo lo relacionado con los sistemas de comunicación a través de regulaciones y concesiones que en su caso establezca.

**SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL:** Le toca formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología, coordinándose con la participación de gobiernos estatales y municipales. Administra el novedoso Programa Nacional de Solidaridad, maneja la administración de los bienes nacionales de dominio público, entre ellos la zona federal marítimo-terrestre, en el primer aspecto maneja el llamado Presupuesto Social, en el segundo caso determina y conduce la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, finalmente es la dependencia encargada del establecimiento y normatividad en materia de flora y fauna silvestres, y de los criterios ecológicos. así como del aprovechamiento racional de recursos marítimos fluviales y lacustres. en coordinación con la precitada SARH.

**SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA:** Le corresponde la organización, vigilancia y desarrollo de la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural, la enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos; en cuanto a la enseñanza agrícola deberá coordinarse con la SARH. Asimismo, vigila y observa el cumplimiento de las disposiciones relativas en materia de educación previstas en el artículo 3o. constitucional, amén de que vigila que se observen cabalmente los lineamientos de enseñanza superior y profesional así como de las distintas instrucciones deportiva, militar y de cultura física general, previendo la LOAPF diversas prescripciones para su impartición, patrocinio y fomento.

**SECRETARIA DE SALUD:** Establece y conduce la política nacional en materia de asistencia social y salud, creando y administrando establecimientos de salubridad. Se encarga de proporcionar recursos a la asistencia pública, administra los bienes y organiza las instituciones de beneficencia privada. Su función primordial se encuentra en la planeación, normatividad, coordinación y evaluación del sistema Nacional de Salud.

**SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL:** Se encarga de observar y aplicar el artículo 123 Constitucional, así como las normas previstas en la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos; su finalidad es salvaguardar y procurar el equilibrio entre capital y trabajo en aras del incremento a la productividad.

**SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA:** Dependencia encargada de la aplicación y cumplimiento de los preceptos agrarios que contempla el artículo 27 constitucional, su Ley y Reglamentos (los cuales conviene subrayar son de reciente factura).

**SECRETARIA DE TURISMO:** Se encarga de conducir, promover y estimular la política de desarrollo de la actividad turística mediante facultades para apoyar y estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos cuyo objeto es el apoyo al turismo así como facilitar el desarrollo turístico en el exterior.

**SECRETARIA DE PESCA:** Dependencia encargada de conducir la política pesquera del país, programando, fomentando y asesorando técnicamente la producción, explotación, industrialización y comercialización de especies marinas. Actúa en coordinación con la SEDESOL en la determinación de épocas y zonas de veda, y en general todo lo inherente a la flora y fauna cuyo medio de vida sea el agua.

**DEFARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL:** Le concierne todo lo relacionado con el gobierno del lugar en el que encuentran su residencia los Poderes de la Unión, de acuerdo a lo previsto en su propia Ley Orgánica y las que le confieren las leyes y reglamentos.

#### **LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES (LFEPE)**

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tiene su fundamento constitucional en el artículo 90, el cual dispone que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal; de conformidad con la más moderna doctrina administrativa y dado la constante creación de entes que no constituyen Secretarías de Estado -como sucede con los organismos descentralizados- y que sin embargo, regulan importantes funciones administrativas o económicas, como es el caso de la Comisión Federal de Electricidad PEMEX, CONASUPO, etc.

Esta función administrativa tiene trascendencia para los efectos de la revisión jurídico-económica de la Cuenta Pública, dado que las funciones del Estado se deben realizar bajo un orden jurídico lo cual significa que dicha función para desarrollarse deberá someterse al principio de legalidad que consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no se ajuste a disposiciones generales, especialmente de naturaleza constitucional que involucren conformidad, con el Derecho y que constituyen la llamada regularidad jurídica.

Por otro lado, desde el punto de vista económico el análisis de esta ley nos permitirá entender el accionar independiente de las entidades paraestatales en la utilización de recursos públicos. Conviene decir que tanto los organismos descentralizados, como las empresas de participación estatal marcan una innovación en la Administración Pública ya que no se encontraban previstos por el Constituyente de 1917.

Sin embargo, hoy en día se propugna por la llamada descentralización administrativa, corriente que va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y consiste en confiar actividades administrativas a órganos que guardan con la administración un relación diversa de la de jerarquía, sin que dejen de existir respecto de ellas facultades indispensables para conservar la unidad del Poder Ejecutivo. La descentralización administrativa se diferencia de la descentralización política que opera en el régimen federal, precisamente en que en la primera todos los procesos de independencia, tecnicidad, patrimonio propios, personalidad jurídica se dan dentro del ámbito del Ejecutivo. En el segundo caso se cuenta con un régimen especial a cargo de los poderes estatales frente a los poderes federales, situación ésta que a la fecha sigue siendo inconcebible dentro del esquema político-económico nacional.

La creación de la LFEP, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, abrogó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada a su vez en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970, documento abrogado en virtud de la complejidad desplegada en el control de entidades paraestatales y debido a la importante diferencia que cada entidad tenía en su estructura.

La nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales, otorgada por el Congreso de la Unión para regular y organizar el funcionamiento y control de la entidades paraestatales, contiene una técnica jurídica mucho más depurada que la ley anterior. En principio excluye a las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, las cuales se regirán por su ley específica; excluye también a la Procuraduría Federal del Consumidor en atención de su objetivo y naturaleza de sus funciones. Por otra parte la ley en sí no es una camisa de fuerza bajo la cual tengan que supeditarse estrictamente las entidades paraestatales, es más bien un ordenamiento regulador que contiene normas generales basadas en el principio de agilidad administrativa y con base en éste otorga autonomía de gestión a los principales órganos de gobierno y directores de entidades paraestatales. En ese sentido permite que para el cumplimiento de sus metas y programas sea la propia entidad paraestatal la encargada de la emisión de normas específicas que permitan su funcionamiento. Tenemos que cada entidad dispone de una norma general y con base en ella formula reglas jurídicas especiales tanto en materia de almacenes, manejo de activo fijo, administración, servicios personales, finanzas o comercialización.

La LFEP otorga bajo esa concepción a los órganos de gobierno las siguientes atribuciones indelegables:

- Establecimiento de metas y objetivos en congruencia con programas sectoriales, los cuales son determinados como ha quedado establecido por la llamadas dependencias coordinadoras de sector.

- Políticas generales y definición de prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal en cuanto a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general.

- Aprobación de programas y presupuestos de la entidad paraestatal.

- Fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad paraestatal, con excepción de aquellos que se determinan por acuerdo del Ejecutivo Federal.

- Expedición de normas o bases generales para que el Director General de la entidad paraestatal pueda disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a operaciones propias del objeto social de la paraestatal.

- Aprobación de políticas y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros, en materia de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

- Nombramiento del Director General de la entidad y en su caso de los servidores públicos que deben de intervenir en las funciones primordiales, especificando los actos en los que su responsabilidad se fijará orgánicamente (manuales de organización).

Es importante mencionar que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece facultades y obligaciones de los Directores Generales de las entidades y lo hace con el objeto de lograr una adecuada y mejor forma de administración para lo cual se basarán en:

+ Administrar y representar legalmente a la entidad paraestatal.

+ Formular programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al órgano de gobierno.

+ Formular los programas de organización, establecer los procedimientos para controlar la calidad de los suministros y programas de recepción.

+ Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas y objetivos propuestos y presentar periódicamente al órgano de gobierno el informe del desempeño de las actividades de la entidad.

+ Establecer mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia con que se desempeña la entidad.

Aunado a la estructura y funcionamiento que dispone la LFEP la labor que desempeña la Contaduría Mayor de Hacienda al revisar la gestión de un ejercicio presupuestal, en el caso de entidades paraestatales, atiende a la revisión de los estados financieros auditados externamente y en los cuales se contiene las prin-

cipales variables y situaciones numérico-financieras reportadas durante un año calendario. Este análisis en forma incipiente comprende juicios respecto de la eficiencia y productividad; sin embargo, poco o nada se dice respecto de aquellos organismos descentralizados o empresas de participación estatal con una eminente función social. En ese sentido la revisión jurídico-económica que realiza el Poder Legislativo bien pudiera coadyuvar a las funciones del Ejecutivo si estableciera reglas claras que permitieran evaluar operativamente el desempeño de las entidades y también si conjuntamente vinculara con proyecciones de costo-beneficio el caso de entidades paraestatales deficitarias con una función social preponderante. Conviene decir que bajo esta óptica el otorgamiento de subsidios que hoy en día compete casi con exclusividad al Ejecutivo Federal, obedecerían a lineamientos y previsiones reales, y no solamente a proyectos optimistas o buenas intenciones.

#### **LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (LGBN)**

Cuando la compilación jurídica relacionada con la revisión de la Cuenta Pública incluye dentro de sus ordenamientos a la Ley General de Bienes Nacionales se atiende, esencialmente, a la composición del patrimonio de la Federación, sus características y prescripciones relativas a su manejo, uso y disposición. Es por eso que resulta conveniente diferenciar el alcance de este ordenamiento de índole patrimonial en contraposición a las reglas contables, presupuestales, programáticas o financieras a las que aluden otras leyes.

En ese sentido, la división en bienes de dominio público y privado facilitan en el texto de la ley el tratamiento diverso en su uso y administración. Basta para ello observar el sencillo trámite para aquellos de dominio privado que se destinan a la solución de problemas de habitación popular (art. 3o. in fine) y los actos de administración y disposición de inmuebles, o bien las reglas que permiten ipso-iure, con la simple publicación en el Diario Oficial de la Federación, la reputación de bienes adquiridos por vía de derecho público sin necesitar de la expedición de escritura pública; disposición que es de vital importancia en el caso de expropiaciones del Ejecutivo Federal por causa de utilidad pública.

Sin embargo no es objetivo de este trabajo realizar un examen exhaustivo de este refinado ordenamiento jurídico, sino más bien referir la trascendencia que tiene en el trabajo de revisión jurídico-económica de la Cuenta Pública del Gobierno Federal. Bajo esta óptica es válido decir que la Ley General de Bienes Nacionales determina un régimen peculiar en la administración del patrimonio federal, a saber:

- La distinción en bienes muebles e inmuebles; restringiendo en particular la disposición de estos últimos, no sólo con la consabida sujeción a un programa especial (art. 11) sino con limitaciones administrativas (reservada a la SEDESOL, según reza el art. 80. fracción I, II; IV; V y VI, entre otras) o facilitando la disposición de los primeros de acuerdo al art. 79 y 82, reglas que hacen permisible su enajenación para dependencias o la transmisión de dominio, destino y baja, para entidades paraestatales, respectivamente, sin sujetarse a autorizaciones centralizadas.

- La regulación del "Destino" de inmuebles federales (arts. 37 a 48 así como los arts. 57 y 58 de la LGBN) que obliga al cumplimiento de objetivos claramente identificados en la utilización del patrimonio inmobiliario tanto de dominio privado como público, disponiéndose incluso de la intervención colegiada de Dependencias, en tratándose de la ejecución de obras de construcción, modificación, adaptación, conservación y mantenimiento de inmuebles federales, actos, que en atinada lógica jurídica están relacionados no sólo con la Ley de Obras Públicas sino con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

- Las disposiciones relativas a la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los terrenos ganados al mar, que prevén el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones en la explotación o aprovechamiento de materiales en ella existentes, lo cual repercute en el patrimonio de la Hacienda Pública Federal, por el pago de derechos y contribuciones que ello implica, aún y cuando su dimensión, a la fecha es todavía mínima si tomamos en cuenta la extensión territorial que abarca y lo incipiente de su explotación.

- La implantación del Catálogo e Inventario de los Bienes y Recursos de la nación regulada por los arts. 93 al 95 de la LGBN la que faculta para la determinación de normas y procedimientos relativos, a las SHCP, SEMIP y SEDESOL, obligando a todo el espectro de antes de la Administración Pública no sólo a proporcionar información referente a dichos bienes sino, fundamentalmente, a la elaboración y actualización de los catálogos e inventarios correspondientes. Acontecimientos, los anteriores, que son vigilados por la SECOGEF.

#### LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES (LAAPSRBM)

Los vastos recursos económicos utilizados por las dependencias del Ejecutivo Federal y entidades paraestatales en la prestación de servicios públicos, han hecho necesario velar por su adecuada aplicación.

El principio jurídico que tutela y obliga a los funcionarios y empleados a observar cabalmente el manejo eficiente y público de los recursos económicos, se encuentra contenido en el art. 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al igual que en materia de Obra Pública, derivado del marco constitucional, nuestro régimen jurídico cuenta con un ordenamiento específico para regular las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, el cual comprende las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación y control que a ese efecto realicen las dependencias, mediante los actos y contratos que lleven a cabo, velando siempre porque en ellos se aseguren al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, funcionamiento y oportunidad.

Paralelamente a esas condiciones, tanto las dependencias como las entidades paraestatales, deberán sujetarse a lo previsto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal así como al Presupuesto de Egresos de la Federación. Ello significa que su actuación obedece indefectiblemente a la política de Gasto del Gobierno Federal, vigilando especialmente que exista disponibilidad presupuestal en el manejo de recursos económicos relativos a adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

A nivel administrativo, toca a la SECOGEF y SECOFI la interpretación del texto legal; sin embargo, cada dependencia y los órganos de gobierno de las entidades paraestatales están facultadas para emitir normatividad en la materia. De otro lado, en tratándose de fondos federales que sean utilizados por las entidades federativas, se pactará lo conducente en Convenios entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos Estatales (art. 7o.), pero siempre sujetándose al marco de la LAAPSRBM.

Se aplica en forma similar, el principio de sectorización administrativa para todas las entidades paraestatales en cuanto a las prevenciones de coordinación correspondientes al manejo de recursos económicos encaminados a la adquisición, arrendamiento y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. Para el caso de entidades no coordinadas sectorialmente, la atribución le es conferida a la SHCP.

En cuanto a bienes muebles y servicios relacionados con los mismos, que sean de procedencia extranjera rige la LAAPSRBM.

Se faculta a SECOGEF y SECOFI para la contratación de asesoría técnica en la realización de investigaciones de mercado, con objeto de verificar la calidad y precios relativos a la materia de la Ley (art. 11).

En términos generales, aún cuando no exclusivamente, la LAAPSRBM sujeta a los funcionarios responsables de su aplicación a reglas básicas en cuanto a la planeación, programación y presupuestación de adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con ello; destacándose el caso de las Comisiones Consultivas de Abastecimiento (art. 16) órganos que se constituyen en las instancias competentes para resolver en definitiva, o bien dentro de las entidades los llamados Comités de Compras que de igual forma fijan el marco de actuación en la materia para los organismos paragubernamentales.

El principio constitucional de publicidad en las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, se regula en el art. 25 y 27 de la Ley, mediante las llamadas licitaciones públicas por convocatoria, la cual puede ser, incluso, internacional.

Atención especial merecen las garantías a que se obligan quienes proveen de bienes y servicios al gobierno, las cuales pese a lo estricto de la norma, frecuentemente son incumplidas o bien su recuperación es lenta y complicada, con el consecuente menoscabo a la Hacienda Pública Federal. Quizás la forma más segura de obtener mejores resultados en la materia sería contra el pago la entrega de bienes o servicios; sin embargo esta situación no se satisface cabalmente, supuesto que la propia LAAPSRBM prevé anticipos o en su defecto el pago, dentro de los 20 días hábiles contados a partir de la fecha en que se le exige la obligación a cargo de la dependencia o entidad (art. 44 de la Ley), evento que como se ve es a todas luces desafortunado para el patrimonio público.

Finalmente, los mecanismos de control que establece LAAPSRBM, no solamente comprenden la verificación de los procedimientos, actos y contratos, sino también la atención e investigación por inconformidades presentadas por los proveedores.

#### LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS (LFRSP).

Concebida durante el sexenio Delamadridista, dentro de la llamada entonces "Renovación Moral de la Sociedad" la LFRSP, así como el título cuarto Constitucional, pretendieron innovar e incluso dar carta de presentación con características "morales" a un ordenamiento que de suyo cumple con las llamadas responsabilidades administrativas y que lejos está de constituirse en "código moral" o de conducta del servidor público.

En efecto. la distorsión del régimen jurídico pretendiendo incluir en él normas morales que atañen al ámbito interno del individuo ha permitido -que en forma incorrecta- se genere un ambiente propicio al debate estéril respecto de los modos y con-

ducta del servidor público, quizá por ello la exposición de motivos que acompañó a la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982 (que es la base de la LFRSP) comienza con estas palabras:

"La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira."

Sin embargo -a mi modo de ver- dicha expresión no ha sido suficiente para hacer entender que la función pública tiene su basamento en el principio de juridicidad que estatuye la Carta Magna. Ello porque como atinadamente observa el filósofo español Fernando Savater Mora, en relación a la función pública que ejercen los políticos:

"Para empezar, ocupan lugares especialmente visibles en la sociedad y también privilegiados. Sus defectos son más públicos que los de las restantes personas; además, tienen más ocasiones de incurrir en pequeños o grandes abusos que la mayoría de los ciudadanos de a pie. El hecho de ser conocidos, envidiados e incluso temidos tampoco contribuye a que sean tratados con ecuanimidad. Las sociedades igualitarias, es decir, democráticas, son muy poco caritativas con quienes escapan a la media por encima o por abajo: al que sobresale, apetece apedrearle; al que se va al fondo, se le pisa sin remordimiento. Por otra parte, los políticos suelen estar dispuestos a hacer más promesas de las que sabrían o querrían cumplir. Su clientela se lo exige: quien no exagera las posibilidades del futuro ante sus electores y hace mayor énfasis en las dificultades que en las ilusiones, pronto se queda solo. Jugamos a creernos que los políticos tienen poderes sobrehumanos y luego no les perdonamos la decepción inevitable que nos causan. Si confiásemos menos en ellos desde el principio, no tendríamos que aprender a desconfiar tanto de ellos más tarde" (115).

No obstante lo anterior la LFRSP vino a dar carta de presentación a: "nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público..." tomando en cuenta que dicho malestar "... desnaturaliza la función encomendada". (116)

En ese sentido la Ley no ha estado exenta de cambios, e incluso modificaciones sustanciales o retenciones. Basta observar que pese a su reciente emisión la LFRSP ha sufrido reformas, adiciones y modificaciones, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 11 de enero de 1991 y 21 de julio de 1992.

(115) SAVATER, FERNANDO, *Ética para Amador*, Editorial Ariel, tercera reimpresión, México Noviembre de 1992, págs. 167 y 168.

(116) Exposición de Motivos de la LFRSP, Edición de la SECOGEF, 1992, pág. 5

Conviene resaltar la reticencia del Poder Legislativo y Judicial para crear órganos y sistemas encargados de la identificación, investigación y determinación de responsabilidades administrativas; situación que pese a haberse previsto en el artículo segundo transitorio de la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1992, nuevamente, la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1992 reiteró, e incluso señaló expresamente dentro del texto de la Ley.

Lo anterior es consecuencia de la complejidad política en un entorno fluctuante; puesto que la subordinación indiscutida de que goza el Ejecutivo dentro del ámbito administrativo no es similar en los otros Poderes de la Unión.

También por esto, la LFRSP ha diferenciado las responsabilidades que regula en 2 casos: las políticas y las administrativas. En el primer supuesto, comprende como sujetos responsables a los altos funcionarios de la Federación e incluso a los directivos de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Reglamenta LFRSP dos sanciones políticas a las que ha lugar su constitución: la destitución y/o la inhabilitación.

Para efectos de esta Tesis, es prudente advertir que de acuerdo con el artículo 7º fracción VIII se equipara al perjuicio de los intereses públicos fundamentales, las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Esta hipótesis prevista por la Ley, engarza plenamente con el supuesto constitucional, contenido en el párrafo quinto de la fracción IV del artículo 74 de nuestro Código Político, el cual prevé que:

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

Por lo tanto, nuestro régimen jurídico ha considerado, que el análisis de responsabilidades de índole programáticas, presupuestales o del cumplimiento de metas y objetivos contenidos en los Planes del Gobierno Federal, en tratándose de altos funcionarios, implica un tratamiento especial y diferenciado que por su naturaleza comprenden un mecanismo de eminente control político.

Esta particular distinción ha sido una de las claves fundamentales de la estabilidad política de nuestro país, dado que la extrema aplicación de estos dispositivos sólo es posible al agotarse la infinidad de instancias de conciliación y arreglo de diferencias en el amplio espectro del quehacer político. No olvidemos por ello que la base de la solución de controversias está dada en la conservación del poder. De ahí que su pérdida competa única y exclusivamente a los poderes de la Unión, más precisamente al órgano de representación nacional, que se encarga de la sustanciación del procedimiento (Art. 10) regulado por la LFRSP.

Ahora bien, por lo que toca a las responsabilidades administrativas la LFRSP mantiene una estrecha vinculación con la revisión jurídica-económica que lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda en los siguientes rubros:

-Tratándose de responsabilidades en contra del patrimonio de la Hacienda Pública contenidas en la llamada Cuenta Pública el órgano competente es la Contaduría Mayor de Hacienda, sin embargo, la falta de mención de este importante supuesto, dentro del texto de la LFRSP conlleva a una deficiente técnica jurídica, que es necesario subsanar porque tal omisión pudiera dar lugar a considerar que tales responsabilidades encuentran oposición con el marco de la citada Ley. Este razonamiento cabe por la interpretación del artículo primero transitorio y si tomamos en cuenta que la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda es anterior a la LFRSP.

-Respecto a la utilización de recursos económicos, la ejecución de planes, programas y presupuestos, y en general aquellas obligaciones que tutelan la correcta, eficiente y eficaz aplicación de los caudales públicos tienen relación las fracciones II, III, X, XII, XVI y XXIII del artículo 47 de la LFRSP.

-En cuanto a procedimiento conviene puntualizar que la LFRSP contiene diferencias importantes, para la identificación, investigación, determinación, constitución y fincamiento o sanción de responsabilidades, con los ordenamientos relativos al: Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y la Ley de Planeación.

Esta desafortunada dispersión es -a mi entender- un obstáculo importante en el procedimiento sancionador en materia responsabilidades. En efecto, si atendemos a los supuestos legales antes referidos podemos encontrar:

a) Responsabilidades Administrativas y Políticas reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

b) Responsabilidades que implican daño al patrimonio de la Hacienda Pública contenidas tanto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal como en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

c) Responsabilidades en materia de Planeación y Programas regulados por la Ley de Planeación.

En el primer caso, la sustanciación de las propiamente administrativas se encuentran claramente reguladas por el Título tercero de la LFRSP. Sus sanciones van desde el apercibimiento privado o público hasta la inhabilitación en el servicio público, pasando por la amonestación privada o pública, suspensión, destitución y sanción económica. Cabe la posibilidad de su impugnación, en forma optativa, mediante recurso administrativo de revocación que se sustancia ante la autoridad que dicta la resolución o bien juicio de nulidad ante la TFF (Arts. 70 y 71 de la LFRSP).

En cuanto a las responsabilidades que implican daño al patrimonio de la Hacienda Pública Federal como se dijo al explicar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, su procedimiento es aplicado durante el ejercicio del gasto o bien a posteriori, siendo este último evento durante el cual coparticipa la Contaduría Mayor de Hacienda en la llamada fase de determinación. Su fincamiento está contenido en los llamados Pliegos de Observaciones y Pliegos Preventivos y Definitivos de Responsabilidad.

Finalmente, en lo tocante al apercibimiento, la amonestación, la suspensión o remoción la Ley de Planeación carece de disposiciones que regulen un procedimiento sancionador.

Lo anterior deja entrever la deficiente técnica legislativa en materia de responsabilidades; las cuales, si se atiende a su origen y sujetos a los que se aplican son eminentemente de naturaleza administrativa y por ende sería plausible unificarlas y someterlas al procedimiento que contempla la LFRSP.

Bajo esta técnica, la función de la CMH en materia de responsabilidades sería, como en la realidad sucede, de coadyuvante en el procedimiento sancionador, lo que por demás haría congruente su labor dentro de la división de poderes que establece la Constitución. Esta tendencia se observa -a últimas fechas- en los Presupuestos de Egresos de años recientes, que destacan la colaboración y coparticipación de la CMH en cuanto a responsabilidades administrativas, tal y como lo advierte el artículo 41 del Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1993.

## LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.

A finales de 1993 el Presidente de la República ha propuesto al H. Congreso de la Unión, la más importante reforma política para el gobierno de la Ciudad de México, con objeto de satisfacer la demanda de los habitantes del lugar de residencia de los Poderes de la Unión, respecto a sus derechos políticos y con miras a elegir a sus mandatarios.

Dentro de esta trascendente modificación constitucional, el lugar que ocupa la revisión de los recursos públicos devengados y que se compendian en la Cuenta Pública del Distrito Federal, pasan a ser atribución de la Asamblea de Representantes.

La reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1993, se orienta en dos directrices: la modificación a la estructura política del gobierno del Distrito Federal mediante órganos representativos y democráticos, cuyas atribuciones, en lo particular estarán, regidas en el estatuto de gobierno del Distrito Federal, el cual será expedido por el H. Congreso de la Unión (Art.122, fracción I) y en segundo lugar al manejo autónomo de los recursos públicos, con facultades a la Asamblea de Representantes para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (Art.122, fracción IV, inciso b).

En congruencia con este trabajo, destaco los aspectos relevantes, en cuanto a finanzas públicas que contiene la aludida reforma. En primer término, el otorgamiento del débito externo continúa bajo la supeditación del H. Congreso de la Unión; tal y como lo expresa la fracción VIII del artículo 73 Constitucional, que a la letra dice:

"...aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la Ley correspondiente."

Por otra parte, se introduce la facultad novedosa de revisar en particular el ejercicio de la deuda pública, conforme al uso que se haya hecho de ella, supuesto que el artículo en cita dice:

"El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes se hubiere realizado".

Lo anterior significa que en tratándose de recursos externos, la Contaduría Mayor de Hacienda examinará la utilización que de ellos haya hecho el Jefe del Distrito Federal, sin entrar al análisis de los recursos propios.

Pero no acaba ahí la novedad, conforme a la interpretación del texto Constitucional, pareciera que el Legislor estableció una doble fiscalización a los recursos externos, ya que concluye la fracción VIII diciendo:

"El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la Cuenta Pública".

Ahora bien, la revisión mencionada la efectuará la Asamblea de Representantes, conjuntamente con el examen del uso de sus propios ingresos, en términos similares a la revisión que se practica en el ámbito federal, mediante una Contaduría Mayor específica para el gobierno del Distrito Federal, cuyas facultades le serán otorgadas, hasta el ejercicio de 1995 (Arts. 122, fracción IV, inciso g) y octavo transitorio).

## CONCLUSIONES

+ La revisión que la H. Cámara de Diputados efectúa a la Cuenta de la Hacienda Pública que rinde el Poder Ejecutivo, es fundamentalmente, de índole jurídico-económica, porque comprende la gestión financiera estatal que desarrolla tanto el Gobierno Federal como el Departamento del Distrito Federal dentro del marco normativo que previamente ha definido el Poder Legislativo, conforme a la moderna concepción del:

+ Control político, entendido éste como la limitación recíproca en el ejercicio del poder, para impedir su concentración absoluta, aún y cuando en México alcanzar este grado de racionalización es todavía una tarea por hacer, debido a:

+ Limitaciones temporales en el análisis que efectúa la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico dependiente de la H. Cámara de Diputados, lo que permite vislumbrar una tendencia hacia el examen de montos durante la aplicación de los recursos gubernamentales (revisión a priori), independientemente de la antigua noción del control a posteriori.

+ Carencias en la uniformidad de los ordenamientos jurídicos, que regulan los diferentes tipos de responsabilidad de los funcionarios públicos, que intervienen en la aplicación de recursos económico-gubernamentales, dado que en forma dispersa encontramos responsabilidades políticas administrativas, patrimoniales, de planeación y presupuestales.

+ Insuficiencia en la información, habida cuenta de que persiste la idea equivocada de que la H. Cámara de Diputados otorga un finiquito, aún y cuando la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establece con precisión que la Cuenta Pública es solamente objeto de revisión, ello indica que la solventación de irregularidades detectadas atiende a:

+ Las reglas jurídicas de los créditos fiscales, en razón de que las irregularidades detectadas en la revisión son de naturaleza administrativa y por ende tienen la finalidad de resarcir el patrimonio de la Hacienda Pública motivo por el cual, las acciones legales relativas a su recuperación se extienden cinco años, a partir de la fecha en que se hubieren generado.

+ Deficiencias en la fase de programación-presupuestación de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, que reiteradamente han obligado al Ejecutivo Federal a someter a la autorización de la H. Cámara de Diputados, el incremento de las llamadas "Erogaciones No Sectorizables", las cuales carecen de

sujeción -al planearse el ejercicio del gasto- a Metas o Programa alguno dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

+ Ineficacia en la revisión de los empréstitos contratados con el exterior, ya que su examen, como es de rigor, tendría que ser diferenciado de los recursos propios con que cuenta la Federación, toda vez que el texto constitucional (art. 73 fracción VIII) obliga a que: "produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del art. 29". No obstante ello, es justo reparar que dicha tendencia ya comienza a ser cumplida, con base en la ulterior reforma al citado texto constitucional en cuanto hace al gobierno del D.F., empero, sería saludable que se extendiera a todo el ámbito federal.

En síntesis, para resolver la problemática enunciada esta tesis propone:

i) El fortalecimiento de las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda en cuanto a las revisiones especiales, para ampliar el rango de análisis de la utilización de recursos públicos, al momento en que éstos se ejercitan en aquellas áreas de la Administración, que a juicio del Poder Legislativo, por su importancia y trascendencia en la gestión financiera estatal, requieran de una mayor inspección, la cual sería in situ, es decir en la Dependencia o Entidad que los aplique, con lo que las funciones, deficiencias operativas y de servicio podrían ser apreciadas cabal y congruentemente con el marco jurídico en el que se actúa, lográndose con ello mejorar la función pública ya que se detectarían a tiempo irregularidades para su corrección.

ii) Asimismo incluir dentro de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, normas que regulen el seguimiento de Recomendaciones que este órgano emite como resultado de su revisión, toda vez que solamente el Reglamento Interior contempla su existencia.

iii) En función de ello, es necesario determinar un procedimiento expedito y de coordinación entre el órgano técnico de la H. Cámara de Diputados y las Dependencias y Entidades involucradas en el proceso de revisión de la Cuenta Pública, a fin de dar celeridad a las medidas correctivas que se hayan observado y que permitan alcanzar con éxito los objetivos constitucionales de eficiencia, economía y eficacia en la utilización del gasto público.

iv) Contemplar dentro de las atribuciones judiciales de los Tribunales de la Federación, con última instancia ante los Tribunales Colegiados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la jurisdicción contable, la que abarcaría competencial-

mente todo el amplio espectro de responsabilidades que contemplan el Presupuesto de Egresos de la Federación y ordenamientos jurídicos tales como las Leyes de Planeación, Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de Obras Públicas y otras.

El enjuiciamiento contable se promovería a petición de parte de la SECOGEF (aprovechando las reglas de la Ley de Responsabilidades) y dejaría opcionalmente el recurso de revocación o el juicio contable en el Tribunal Administrativo que ya es el Tribunal Fiscal de la Federación.

Se propugnaría con esas medidas por un juicio rápido e imparcial y quedarían abolidas prácticas deleznable, antijurídicas e inconstitucionales como las que prevalecen en lo relativo a la Inhabilitación, en donde la aplicación de la sanción, por una desafortunada interpretación Legal (en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982) y ahora con una aberrante técnica legislativa considera a la SECOGEF como "autoridad competente" para dictarla y ejecutarla, lo cual contraviene la garantía de libertad de trabajo que regula el art. 5o. de nuestro Código Político que a la letra dice: "el ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial".

v) En ese sentido, es indubitable que nuestro país necesita, para garantizar plenamente la actuación del funcionario público, una profunda reforma jurídica, que le otorgue seguridad, estabilidad y decoro porque los servicios que presta -si son eficientes- enaltecen a nuestra sociedad.

Sobre el particular conviene puntualizar que el problema de la corrupción no es nuevo, ni mucho menos de la magnitud que exageradamente pretenden quienes -con un afán protagonístico- quisieran desvirtuar el servicio público, para satisfacer sus propios intereses. Bastaría releer las fuentes históricas que cito en el Capítulo I, para percatarse que se trata de anomalías que nuestra sociedad registra desde tiempos de la Colonia, las cuales, por lo demás, casi siempre han ido acompañadas -más que de una voluntad política de eficiencia- de venganza o reyertas por intereses creados, que ocultos o soterradamente benefician a personas o grupos ajenos al sector público en contra de los intereses de la sociedad, lo cual recuerda los viejos estancos del México Novohispano e Independiente.

vi) Vigorizar la certidumbre de que la utilización del Gasto Público mantiene una fiel correspondencia con su Presupuesto mediante la implantación de regímenes jurídicos diferenciados para gasto corriente, de capital y el proveniente de endeudamiento público interno y externo.

En el primer caso, la disponibilidad de recursos públicos

deberá someterse a aprobación anual y su utilización se hará de acuerdo a las reglas de la racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal que tan buenos resultados han logrado en la búsqueda del superávit presupuestal de ejercicios recientes.

En cuanto a gasto de capital además de las características especiales que para su uso contempla el Presupuesto, tales como: intransferibilidad (art. 3c.), readecuación presupuestal e información específica en Cuenta Pública (arts. 11 fracción VI y 14), preferenciabilidad en caso de reducción (arts. 15 y 34), precedencia para proyectos de importancia y trascendencia (art. 25 fracciones I y VI) o bien de topes máximos y mínimos para contratación directa o adjudicación mediante convocatoria y de estricta disponibilidad presupuestal (art. 35); es necesario:

- Sujetar su aprobación a períodos congruentes con la realización de las inversiones, las cuales exceden generalmente de un ejercicio presupuestal;

- Robustecer las disposiciones jurídicas en materia de planeación y programación de proyectos de obra pública estrechando más las reglas de previsión-prospección con incentivos que retribuyen la eficiencia, eficacia y economía de inversiones devengadas conforme a las fechas planteadas y con plena sujeción a su presupuesto, y;

- Fundamentalmente se hace necesaria la formación de un marco jurídico que permita medir a la Contaduría Mayor de Hacienda el fomento a las actividades económicas fundamentales para el desarrollo del país, como el financiamiento y la capitalización de empresas públicas y los llamados "proyectos sociales" que es indispensable obedezcan a criterios de rentabilidad, salvo en el caso de las tareas de transferencia de ingresos (como la que presta CONASUPO) o en la prestación de algunos servicios públicos (el STC, por ejemplo).

Tocante a los recursos de deuda pública, la distinción entre los gastos públicos de aquellos provenientes de financiamiento externo, obligará al Gobierno Federal a seleccionar los proyectos de inversión con efectiva certeza de su utilización. Cabe la posibilidad de penalizar su uso discrecional por parte de los funcionarios involucrados en su aplicación. En cuanto al primer supuesto, nuestro país tiene regulado un marco jurídico para esta situación en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1993 (artículo 7 y 25, fracción V); sin embargo, solamente lo prevé para efectos de información a un área central del Ejecutivo, la cual a su vez lo da a conocer a la Cámara de Diputados. No existen datos que permitan apreciar que su utilización específica es materia de una revisión especial, pues sólo se reporta (para efectos de registro) el destino de los recursos.

Por ello y en virtud del elevado costo financiero de la deuda la Contaduría Mayor de Hacienda tiene la obligación de

vigilar el destino de estos recursos y promover con medidas correctivas que las inversiones que se realicen, además de contar con criterios de rentabilidad a fin de poder recuperar el monto de los empréstitos otorgados, se evalúe plenamente la ejecución y viabilidad de los proyectos en que se les utilice. En ese sentido se podrían integrar diversos elementos adicionales en la medición de deuda pública, que eviten caer en "eficientismos", alejados del contenido social a que deben obedecer las inversiones gubernamentales, por ello sería plausible medir el otorgamiento de recursos externos, conforme a:

La recuperación de los recursos invertidos, no sólo mediante un criterio financiero, sino a través de un potencial de recuperación fiscal. Es de destacar que para observar las reglas precisas de ese potencial, se debe continuar con la reforma fiscal, que garantiza mediante el incremento de la recaudación, las expectativas de crédito, por lo que el aumento responsable y participativo de la aplicación de recursos externos se financia en una base gravable sólida. Esto quiere decir que para asegurar la amortización de la deuda externa no basta el análisis financiero relativo a su rentabilidad, sino que también se debe proveer el incremento de contribuyentes (beneficiarios de proyectos de inversión con recursos foráneos) o bien en el aumento de las cantidades recaudadas, especialmente cuando se beneficien en particular a una empresa, rama industrial o grupo social.

Evaluar la contratación de débito externo para combatir las extremas condiciones de pobreza y marginación, vinculando su uso a aquellos aspectos de beneficio de la población, y prevenir que los recursos invertidos en dichos proyectos no se logren recuperar, por lo que precautoriamente, para lograr la amortización de estos financiamientos con características plenas de subsidios a la población de bajos ingresos, el Poder Legislativo debe limitarlos (en la Ley de Ingresos) conforme al nivel de crecimiento anual del Producto Interno Bruto.

Además es indispensable medir las repercusiones microeconómicas en particular, al revisar en los proyectos de inversión, que tengan su origen en recursos de Deuda Pública las consideraciones en aspectos de ecología, impacto social y regional y, esencialmente, el impulso a proyectos vinculados con las posibilidades reales de desarrollo de las áreas geográficas a las que se beneficie.

vii) En cuanto al control de entidades paraestatales, es indispensable diferenciar las tareas que cumplen, con base en dos esferas:

- Organismos y empresas que desarrollen tareas de transferencias de ingresos a grupos sociales marginados, como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

- Las que se encargan de la prestación de servicios públicos, como las instituciones de Seguridad Social, Universidades, Ferrocarriles Nacionales de México, etcétera.

A excepción de las que se encuentran en el primer caso, no deberían de ser carga, sino fuente de ingreso para el Estado. En ese sentido la búsqueda por el incremento de productividad es una constante que se repite en los últimos años; sin embargo, la Contaduría Mayor de Hacienda, para estar en condiciones de verificar la eficiencia y economía de los servicios prestados, debiera contemplar dentro de sus programas de revisión, la llamada Auditoría Operativa, que no es otra cosa sino la medición congruente de los productos obtenidos, conforme a reglas competitivas, por ello, la inminente reforma legal a los principales ordenamientos vinculados con la producción, obra pública contratación de bienes y servicios, debiera responder:

viii) A la reducción de dispositivos legales concernientes a los actos y contratos que celebran las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, buscando con ello eliminar requisitos y trámites para los proveedores, prestadores de servicios y empresas constructoras o particulares. En este sentido al facilitarse las reglas en la contratación de bienes y servicios se lograría incrementar la competitividad y eficiencia, con sujeción al artículo 134 Constitucional, es decir garantizando las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

ix) A lo establecido en la Cuarta Parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), relativo a compras del sector público, procurando la liberalización de las medidas relativas a las adquisiciones y prestación de servicios que en este segmento considera la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles y la Ley de Obras Públicas, de manera que se otorgue trato no discriminatorio a los proveedores de los tres países firmantes, así como oportunidades equilibradas, transparentes y predecibles.

x) Finalmente, es necesario dar un nuevo enfoque al Control Político que realiza la Cámara de Diputados, alejándola de criterios obtusos que descansan en conceptos de persecución, escándalo o politiquería estéril, como el revanchismo, la venganza o el "ajuste de cuentas" y rivalidades entre "factores reales de poder", puesto que esa problemática subsiste dolorosamente en el tejido social, y en los últimos sexenios ha entorpecido la gestión financiera estatal o peor aún ha hecho tabla rasa de importantes logros alcanzados en administraciones anteriores, ocasionando un juicio miope, limitado y con una fuerte carga emotiva de nuestro pasado reciente.

¡afortunadamente la solución a este nudo gordiano está dada en función de la capacidad de resolución, negociación y transacción que nuestro sistema político lleva implícito en cada uno de sus actos de gobierno. Efectivamente, la naturaleza conflictual ha sido la constante a lo largo de nuestra historia, pero también, junto a ella, el ejercicio de la política (sin adjetivos) que igualmente ha acompañado toda controversia, que por complicada que sea encuentra siempre convenio a través de la conciliación de intereses, lo que permite vislumbrar con aliento y optimismo el horizonte de los asuntos públicos.

Desde esa perspectiva, la utilidad política que ofrece el análisis y la revisión de la Cuenta Pública, ha sido, hasta la fecha, desaprovechado. Especialmente por quienes en una oposición voluntariosa o acomodaticia cuestionan la aplicación de recursos públicos atendiendo a la espectacularidad de los hallazgos o a la descalificación -casi siempre interesada- de los funcionarios.

No resulta aventurado predecir, que en el futuro mediato la función primordial de la Contaduría Mayor de Hacienda, se encauzará, en mayor medida, al examen de cuestiones prácticas, administrativas y de desempeño del Gobierno Federal, pudiendo, con base en el análisis practicado, controvertir la efectividad de las decisiones políticas adoptadas.

Vale por ello decir, que si lo que sostienen estas palabras lograra levemente inquietar la conciencia política del paciente lector de esta tesis, el objetivo propuesto estará satisfecho.

## BIBLIOGRAFIA

### 1.- LIBROS CONSULTADOS.

HARING, CLARENCE H.; Comercio y navegación entre España y las Indias; México, F.C.E. 1979.

SANCHEZ BELLA, ISMAEL; La Reorganización Financiera de las Indias; Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1969.

FUENTES MARES, JOSE; Biografía de una Nación; Ediciones Océano, S.A.; México, D.F. 1986.

OTS CAPDEQUI, JOSE MARIA; El Estado Español en las Indias; F.C.E.; México, D.F.; 1965.

VAN DÜLMEN, RICHARD; Los inicios de la Europa Moderna 1550-1648; Historia Universal, vol. 24; México, D.F.; 1986.

FLORESCANO, ENRIQUE; GIL SANCHEZ, ISABEL; LIRA, ANDRES; MURO, LUIS; ZORAIDA VASQUEZ, JOSEFINA; Historia General de México; ediciones de El Colegio de México; tomo I; México, D.F., 1981.

DIAZ DEL CASTILLO, BERNAL; Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España; Porrúa; México, D.F., 1983.

FLORES GOMEZ GONZALEZ, FERNANDO; CARVAJAL MORENO, GUSTAVO; Nociones de Derecho Positivo Mexicano; Porrúa; México, D.F.; 1977.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO; El Juicio de Amparo; Porrúa; México, D.F.; 1982.

FLORES CABALLERO, ROMEO; La Contrarrevolución en la Independencia; F.C.E.; México, D.F.; 1980.

TORC, ALFONSO; Compendio de Historia de México, La Revolución de Independencia y México Independiente; Jus; México, D.F.; 1980

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO; Memoria de Hacienda; Imprenta del Supremo Gobierno: México, D.F.; 1823.

TENA RAMIREZ, FELIPE; Leyes Fundamentales de México; Porrúa; México, D.F.; 1957.

MORA, JOSE LUIS; Catecismo Político de la Federación Mexicana; U.N.A.M.; México, D.F.; 1982.

PATNO, MANUEL; Cuentas, Gastos y Acreedores; Porrúa; México, D.F. 1961.

CONGRESO DE LA UNION, CAMARA DE DIPUTADOS, LI LEGISLATURA; De Zitácuaro a San Lázaro, 170 Años de Historia Legislativa de México; México, D.F.; 1981.

ZIPPELIUS. REINHOLD; Teoría General del Estado (Ciencia de la Política), U.N.A.M.; México, D.F.; 1985.

DE LA CUEVA, MARIO; Teoría de la Constitución; Porrúa; México, D.F.; 1982.

WITKER, JORGE; Derecho Económico; Editorial Harla; México, D.F.; 1985.

SEPA ROJAS, ANDRES; Derecho Administrativo I; Porrúa; México, D.F., 1983.

LEROY-BEAULIEU, PABLO; Manual de Economía; Imprenta de Gabriel L. y del Horno; Madrid; 1922.

COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal; Talleres Gráficos de la Nación; México, D. F.; 1979.

OVALLE FAVELA, JOSÉ; La Justicia Administrativa, en Temas y problemas de la Administración de Justicia en México; U.N.A.M.; México, D.F., 1982.

LUCERO ESPINOZA, MANUEL; Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; Porrúa, México, D.F.; 1990.

SALAZAR ABAROA, ENRIQUE; Derecho Parlamentario, La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda; I.N.A.P.; México, D.F.; 1989.

LANZ CARDENAS, JOSE TRINIDAD; La Contraloría y el Control Interno en México; F.C.E.; México, D.F.; 1987.

FLORES ZAVALA, ERNESTO; Finanzas Públicas Mexicanas; Porrúa; México D.F.; 1985.

CARPISO MCGREGOR, JORGE; La Constitución Mexicana de 1917; U.N.A.M.; México, D.F., 1973.

DE LA GARZA, SERGIO; Derecho Financiero Mexicano; Porrúa; México, D.F.; 1978.

DUVERGER, MAURICE; Instituciones políticas y Derecho Constitucional; Ariel; Barcelona; 1980.

MANCERA ORTIZ, RAFAEL; El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional; S.H.C.P.; México, D.F.; 1956.

FRAGA, GABINO; Derecho Administrativo; Porrúa; México, D.F.; 1951.

RICO RAMIREZ, MIGUEL; SUAREZ SCAREZ, ANDRES Y OTS.; Encuentro con las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América; Edición del Tribunal de Cuentas de España; Madrid; 1989.

BARQUIN ALVAREZ, MANUEL; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada; U.N.A.M.; México, D.F.; 1985.

NAVA NEGRETE, ALFONSO; Voz: Contrato de Obra Pública, en: Diccionario Jurídico Mexicano; Instituto de Investigaciones Jurídicas; México, D.F.; 1987.

SAVATER, FERNANDO; Etica para Amador; Ariel; México, D.F.; 1992.

## 2.- PERIODICOS Y REVISTAS.

FAYA VIESCA, JACINTO; "Evolución Constitucional y Significado Político de la Cuenta Pública"; Revista de Administración Pública; Ediciones INAP; No. 44; Oct.-Dic.; 1980.

CASTILLO AYALA, JAVIER; "La Contaduría Mayor de Hacienda y el Control Externo en México"; en Auditoría Pública, revista de la Secretaría de la Contraloría general de la Federación; Año II; No. 3; México, D.F.; Marzo de 1992;

GIORDANO GOMEZ, SALVADOR; "La Auditoría Pública en México"; tomado de la Sección "Ideas" del periódico "Excelsior"; 25 de octubre de 1991.

QUINTANA, ENRIQUE; "El Engañoso Encanto del Superávit"; columna "Coordenadas"; periódico "El Financiero"; México, D.F.; 12 de noviembre de 1992.

ASOFIS (ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL); "Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental"; publicación del propio organismo; México, D. F.; 1985.

GERSHENSON, ANTONIO; "La Inversión Pública: Avances y Problemas"; semanario Punto; México, D.F.; 4 de enero de 1993.