

320809

26

2ey



**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO
CAMPUS TLALPAN**

ESCUELA DE DERECHO

**- CON ESTUDIOS INCORPORADOS
A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**EL DESARROLLO DE LA FISCALIZACION SUPERIOR
EN MEXICO**

FALLA DE ORIGEN

**TESIS QUE PRESENTA:
ANA DEL CARMEN MARTINEZ ROBLES**

**PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

ASESOR DE TESIS: LIC. AMADO ALVARO ALQUICIRA LOPEZ

MEXICO, D.F.

1995





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

**DAME, SEÑOR, AGUDEZA PARA ENTENDER,
CAPACIDAD PARA RETENER,
MÉTODO Y FACULTAD PARA APRENDER,
SUTILEZA PARA INTERPRETAR,
GRACIA Y ABUNDANCIA PARA HABLAR.**

**DAME ACIERTO AL EMPEZAR,
DIRECCIÓN AL PROGRESAR
Y PERFECCIÓN AL ACABAR.**

A LA MEMORIA DE JULIO ENRIQUE

Mi eterno agradecimiento, por haberme permitido compartir tu vida,
por tener siempre tu apoyo, por impulsarme a terminar una meta.

Por el gran amor que siempre tendré a mi lado,
por ayudarme constantemente a continuar el camino,
aunque ya no estés.

A MIS PADRES:

RAUL Y MARTHA

Para demostrarles una vez más mi gran amor,
y agradecerles siempre el estar a mi lado:
Cuando tuve un camino que andar,
con la fuerza en mis manos y en el alma un soñar.

Gracias

Por enseñarme a saber agradecer al Creador la oportunidad de vivir,
y lograr una de mis metas.

A LA MEMORIA DE MI HERMANO ABRAHAM

Gracias por haberme dejado un maravilloso ejemplo de saber vivir, disfrutar y luchar siempre por lo que queremos.

A MIS HERMANOS:

ALEX, LISI, LUCIA, VILY Y JAVIER

Toda cosa grande, majestuosa y bella en este mundo, nace y se forja en el interior del ser humano, gracias a una sola idea y a un solo sentimiento, el amor.

Gracias por darme cada uno algo valioso que aprender, por compartir conmigo una de mis metas, Gracias por enoblecir mi vida, cultivando la bondad, la sabiduría, la humildad y la amistad; buscando la verdad; admirando el talento, la dignidad y la gracia; y también por conservar siempre el buen humor.

Gracias, sencillamente por ser algo bello para mi existencia.

A MIS SOBRINAS:

MARTITA, LAURA Y MARIA ISABEL

Por ser las flores, más bellas para adornar mi vida,
y a mi sobrino Paquito.

A TÍ...

A cada una de las personas que siempre me han brindado el más noble y sencillo de los sentimientos:

Una Amistad leal y sincera, por una amistad que no se conquista, ni se impone, una amistad que se cultiva como una flor, se abona con pequeños detalles de cortesía, de temura y de lealtad, que se riega con las aguas vivas de desinterés y de cariño silencioso; y por haber enriquecido mi vida con su contacto por breve que haya sido

ANA

INDICE

	Página
Introducción	I
Capítulo I Antecedentes Históricos	
1.- Situación Precortesiana.....	2
2.- Epoca Colonial.....	10
3.- Constitución Política de 1824.....	21
4.- Decreto del Plan de la Sección de Hacienda de la Contaduría Mayor.....	26
5.- Tribunal de Cuentas (1838).....	27
6.- Leyes importantes de la Contaduría Mayor.....	30
7.- Constitución Política de 1917.....	33
Capítulo II Estructura Orgánica	
Introducción.....	38
1.- Organigrama.....	41
a) El Contador Mayor de Hacienda.....	41
b) El Subcontador Mayor de Hacienda.....	43
c) Dirección General de Administración.....	44
d) Dirección General de Análisis e Investigación Económica.....	44
e) Dirección General de Sistemas.....	45
f) Dirección de Auditoría Interna.....	46
g) Unidad de Programación Normatividad y Control de Gestión.....	46
h) Dirección General de Auditoría de Obra Pública.....	47

i) Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central.....	48
j) Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central.....	49
k) Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal.....	49
l) Dirección General de Evaluación de Programas.....	49
m) Dirección General Jurídica	50
2.- Atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda	52
a) Atribuciones Informativas.....	54
b) Revisión de la Cuenta Pública	56
c) Concepto de Cuenta Pública	56
d) Fundamento Jurídico	59
e) Atribuciones de Auditoría	60
3.- Tipos de Auditoría	63
a) Por su ámbito	63
b) Por su competencia	64
c) Por su tipo	65
4.- Auditoría de Legalidad	66
5.- Acciones que promueve la Contaduría Mayor de Hacienda	68
a) Oficio de Recomendaciones	69
b) Promoción de Imposición de Sanciones Administrativas	71
c) Oficios de Señalamiento	72
d) Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal	72
e) Oficio de Solicitud de Información y Documentación sobre Resarcimiento Espontáneo	73
f) Pliego de Observaciones	74
g) Promoción de Fincamiento de Responsabilidades	77
h) Denuncia Penal	78

**Capítulo III Coordinación entre la Contaduría Mayor de Hacienda y
la Secretaría de la Contraloría General de la Federación**

1.- Antecedentes de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación	81
a) Departamento de Cuenta y Razón 1824	81
b) Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa	82
c) Secretaría de la Presidencia	83
d) Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal	83
e) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1967	83
2.- Funciones	85
a) De vigilancia y fiscalización	87
b) De evaluación	88
c) De control de las responsabilidades de los Servidores Públicos	88
3.- Control	90
a) Concepto	91
4.- Clasificación	93
a) Control Legislativo	94
b) Control Administrativo	94
c) Control Judicial o Jurisdiccional	96
5 - Diferencias entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación	97
6.- Fincamiento de Responsabilidades	100

7.- Coordinación entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación	106
8.- Opinión en relación a la calificación de los Pliegos de Observaciones emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda y que realiza la Secretaría de la Contraloría General de la Federación	111
9.- Ministerio Público	118

Capítulo IV Acciones para la modernización de la Fiscalización Superior en México

1.- Introducción	121
2.- Denominación	122
3.- Jerarquía	123
4.- Autonomía de Gestión	123
5.- Designación del Titular de la Entidad de Fiscalización Superior	124
6.- Destitución del Titular de la Entidad de Fiscalización Superior	125
7.- Atribuciones en Materia Hacendaria	126
8.- Sistemas de Control	126
9.- Organismos Sujetos a Fiscalización	128
10.- Criterios de Selección y Objetivos de Fiscalización	129
11.- Tipos de Auditoria	130
a) Bolivia	131
b) Brasil	131
c) Costa Rica	131
d) Colombia	132

e) Chile	132
f) Ecuador	132
g) Uruguay	132
h) México	132
12.- Etapas en el Proceso de Auditoría.....	134
13.- Documentos que debe presentar a la Entidad de Fiscalización Superior la dependencia o entidad auditada en el proceso de fiscalización	134
14.- Acciones que Promueven	135
15.- Observaciones y Recomendaciones	135
16.- Facultades de Sanción	136
17.- Procedimiento de Rendición de Cuentas	137
a) Denominación del Documento mediante el que el Poder Ejecutivo Informa sobre el Ejercicio del Gasto Público	138
b) Contenido.....	139
c) Organó de la Administración Pública del Estado Encargado de Elaborar el Informe del Ejercicio del Gasto Público.....	144
d) Partidas Confidenciales.....	146
e) Plazo con que cuenta el Ejecutivo para rendir el Informe sobre el Ejercicio del Gasto.....	148
f) Comparecencia ante el Poder Legislativo para Efectuar aclaraciones respecto del ejercicio del gasto	148

g) Pronunciamiento del Poder Legislativo respecto del Informe del ejercicio del gasto; procedencia de Fincamiento de Responsabilidades	149
h) Atribuciones para la Recepción del Informe del Ejercicio del Gasto	150

Conclusiones

Bibliografía

INTRODUCCION

La Contaduría Mayor de Hacienda, por tratarse de un órgano eminentemente técnico de apoyo a la Cámara de Diputados que no está en contacto directo con el público, sus objetivos y funciones son desconocidas por gran parte de la comunidad. Es por ello que con el presente trabajo se pretende señalar la trascendencia de sus funciones, observando la importancia de su origen y evolución como órgano de fiscalización superior y de control gubernamental en nuestro país.

En México, aún cuando los antecedentes de la Fiscalización Superior se remontan a la época colonial, no es sino hasta la época independiente, cuando por decreto del 16 de noviembre de 1824 que se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico dependiente del Poder Legislativo con plenas facultades para Fiscalizar al Ejecutivo Federal.

La Contaduría Mayor de Hacienda como órgano superior de fiscalización y control gubernamental, fundamenta su existencia en el principio general de derecho, que impone al administrador de bienes ajenos la obligación de rendir cuenta de su gestión, lo que en la Administración Pública se traduce como el derecho de los ciudadanos de conocer el origen y destino de los fondos públicos en cuya formación han participado.

Siempre que se otorga un mandato o se encomiendan tareas, para tener buenos resultados, es necesario que los mandantes conozcan o revisen lo que hizo el mandatario.

La Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico de la Cámara de Diputados y con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su propia Ley Orgánica, lleva a cabo tareas de fiscalización o control gubernamental. Las atribuciones a su

cargo son variadas, concentrándose primordialmente, en las de fiscalizar los ingresos y egresos públicos. Su objetivo es, dentro del marco de sus atribuciones y atendiendo a las disposiciones legales respectivas, la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

Las actividades encomendadas a la Contaduría Mayor de Hacienda, responden a la necesidad impostergable de ejercer un control más amplio de las acciones del Gobierno por parte de los representantes populares. En congruencia con lo anterior, la actualización de la estructura orgánica de la Contaduría Mayor ha sido permanente y sistemática, con el propósito de colocarla en aptitud de cumplir más eficientemente sus tareas.

En dicho entorno, ha habido necesidad de incrementar sus recursos humanos, materiales y financieros por lo que respecta a los recursos humanos se están incorporando constantemente nuevos profesionistas capaces de realizar las atribuciones que en el presente trabajo se mencionan, asimismo se fomenta la capacitación en todos los niveles.

Sin embargo, cabe advertir que a pesar de los esfuerzos que se están realizando por hacer cada día más eficiente la labor de la Contaduría Mayor de Hacienda, el camino por recorrer es largo y falta mucho por hacer en esta nueva etapa, cuya máxima responsabilidad es la de inducir y exigir mayor orden, eficiencia y honestidad en el Sector Público.

Para la elaboración del presente estudio fue necesario realizar diversas investigaciones bibliográficas y legislativas con la finalidad de dar a conocer con precisión y claridad la evolución y el desarrollo del órgano superior de fiscalización, asimismo se emplea la experiencia personal adquirida en dicho órgano técnico

Para favorecer con mayor entendimiento el contenido de esta investigación se divide en cuatro capítulos.

El primero en donde se tratan los antecedentes históricos de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El segundo en el cual se desarrolla el estudio de la estructura orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, sus atribuciones, las acciones legales que emprende y los informes que realiza la Comisión de Vigilancia.

El tercero en el cual se analiza la Coordinación de la Contaduría Mayor de Hacienda con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, diversos aspectos de control y en donde se realizan análisis de la calificación por parte de Secretaría del la Contraloría General de la Federación de los pliegos de observaciones emitidos por la Contaduría Mayor.

Un cuarto capítulo en donde se aportarán elementos para la modernizar la Fiscalización Superior en México; la Dirección General Jurídica de la Contaduría Mayor ha realizado un análisis comparativo de la forma de operación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de diversos países de Latinoamérica.

Considero que el presente estudio forma parte de un esfuerzo de los muchos que requiere el desarrollo y fortalecimiento de la Fiscalización Superior en México.

CAPITULO PRIMERO
ANTECEDENTES HISTORICOS

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS

Marco Tulio Cicerón afirmaba que la historia es maestra de la vida, vida de la memoria, memoria de la vida, testigo de los tiempos y mensajera de la antigüedad.

"La importancia de nuestro derecho y de nuestros antecesores, por más que parezcan ya desligados de nuestro presente, radica igualmente en que la formación del alma nacional de todo pueblo está en función del conocimiento de su historia, pues el olvido de esta última hará que nos sintamos sobrepuestos en nuestra misma patria, y que carezcamos de la raigambre profunda que nos permita resistir los embates de pueblos mejor unidos." ¹

En principio conviene señalar que se centrará la atención desde el reino de los Aztecas, por ser el más representativo y el más importante.

1.- SITUACION PRECORTESIANA:

Los datos concernientes a una de las más antiguas civilizaciones en el territorio mexicano de que se tenga noticia, la olmeca, sitúan su inicio alrededor del año 1,150 a.C. Según esto, transcurrieron veintiseis siglos durante los cuales se desarrollaron en el mismo territorio diversas culturas, de las que se conoce aún relativamente poco. Los monumentos, esculturas, estelas, alfarería y en algunos casos inscripciones en pieles o en papel amate, proporcionan noticias de esas culturas.

¹ MACEPÉD.S. Miguel. En el Boletín de la Escuela Libre de Derecho de los Aztecas de J. Kofler, traducción del alemán por Carlos Rowald y Fernández, edición de la revista introductiva de la Escuela Libre de Derecho, en México, 1924 p. X.

Un lapso tan largo no puede considerarse históricamente como una sola unidad. Hubo desarrollos y mutaciones, emergencia y caída de civilizaciones, cambios sociales y culturales aun cuando no se dieron con la rapidez que se presentan en nuestros días, heterogeneidad de ritos, usos y costumbres, conflictos y rencillas entre las tribus, aunque éstas fueran del mismo origen étnico, y en especial, diversidad de desarrollos culturales, que provocó, que determinados grupos llegarán a adquirir conocimientos y a realizar aplicaciones que ahora nos asombran.

Hubo civilizaciones brillantes y culturas con alto grado de desarrollo. Pero no se dieron todas simultáneamente, ni en todos los pueblos de la misma intensidad.

Es difícil por tanto, contemplar de un sólo golpe una época tan prolongada que, comparada con su contemporánea europea, abarca desde la Guerra de Troya (que se estima ocurrió hacia 1,180 a.C.) hasta el inicio de la reforma protestante (1,517).

Aún no termina de descifrar y clasificar todos los datos que se tienen de la época precortesiana, ni siquiera de aclarar sus inscripciones y lenguajes. Existen teorías que pretenden explicar determinados fenómenos o penetrar en costumbres y tradiciones de los pueblos o tribus habitantes de una región que se extendía del Océano Pacífico al Golfo de México y Península de Yucatán; región integrada territorialmente por lo que hoy son los estados de Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, y aun se extendía por las actuales Guatemala y Belice hasta Honduras. Al norte de esta región sólo existían pueblos nómadas en su mayoría

Constituye todo ello un mosaico del cual se pueden inferir ciertas líneas generales: siempre existieron jefes, que eran absolutos o compartían hasta cierto grado el poder con sacerdotes o con ancianos de la tribu. En este esquema no podía haber la noción de que los gobernantes rindieran cuentas de su actuación a sus súbditos, y por lo tanto la fiscalización superior tal como hoy la conocemos, no se practicó; pero sí se dio el caso de los tributos y los gastos, que se daban en cuenta a los propios jefes supremos o a los delegados, de la corrección de sus actos.

Desafortunadamente hasta ahora no contamos con datos completos relativos a la forma en que se realizaban tales actividades en las civilizaciones más desarrolladas, tales como la Olmeca, Tarasca, Maya, Zapoteca y Azteca, se carece, en las cuatro primeras de información respecto de ciertos usos entre los cuales se encuentran los de fiscalización, que sólo podrán conocerse cuando la última inscripción de estas culturas haya sido descifrada. En cuanto a los Aztecas, se cuenta con un grado acervo de información, que deriva de documentos, unos autóctonos, otros extranjeros, entre los primeros figuran los códices, cuyos datos se complementan con las referencias que proporciona la arqueología.

De las fuentes extranjeras existen las crónicas de testigos que conocieron la civilización azteca, comenzando por las Cartas de Relación de Hernán Cortés y la Historia de la Conquista de Bernal Díaz del Castillo. La obra monumental de Bernardino de Sahagún "Historia General de las Cosas de la Nueva España" comprende virtualmente todos los aspectos de la cultura azteca, en especial los relativos a religión, botánica, medicina y economía.

"Existe también una abundante literatura derivada de investigaciones que se basan en los elementos citados. De estas informaciones se sabe que en vísperas de la Conquista los Aztecas tenían una estructura semejante a un imperio y que su dominio sobre otras tribus no

trascendía a mezclarse con ella, sino sólo eran provincias tributarias. Estas eran treinta y ocho al llegar los españoles, comprendían desde Cihuatlán en la costa del Pacífico hasta la región costera del Golfo de México y por el Sur hasta el Soconusco, en Chiapas.¹²

“Este imperio carecía de integración política; los pueblos que lo formaban no tenían intereses comunes, eran independientes y se regían por sus propios jefes. Constituían, como señala Jacques Soustelle, “más una unidad fiscal que una unidad política”, pues el tributo que rendían era muchas veces el único vínculo que los ligaba a la autoridad central. “Este mosaico de ciudades” no era sino “un marco financiero en cuyo interior las ciudades incorporadas disfrutaban de muy diversas situaciones políticas”¹³ La situación política se determinaba en función de las condiciones en que se debía pagar el tributo, que se fijaba en cantidad, calidad y periodicidad tan pronto como un pueblo o una tribu quedaba sometido.

De esto resultaban tres categorías:

“Pueblos aliados, que conservan plena autonomía, con la única condición de tributar, sin la intervención de un recaudador imperial. Pueblos que, aunque bajo la supervisión de un recaudador denominado calpixque, elegían libremente a sus dirigentes conservan su propio régimen de gobierno; formado por un jefe y funcionarios que lo asesoraban, todos nombrados por el soberano azteca. Eran los menos, pues sólo existían en ciertas fronteras o en regiones recientemente conquistadas.”¹⁴

“En las poblaciones aledañas a la Tenochtitlán, que constituían el territorio propiamente dicho de los Aztecas, y cuya población total se estima que era de 400, 000 personas en 1519, la tributación se realizaba mediante la entrega de determinados artículos y la

¹² SOUSTELLE, Jacques *La Vida Cotidiana de los Aztecas* Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1956, p. 15

¹³ I.A.C. C.I.F.

¹⁴ CHAVEIRO, Alfredo. “Historia Antigua y de la Conquista en México a través de los siglos.” T.I. Vol. II Ed. Gustavo López, México, 1940, p. 569.

prestación de servicios personales, y para ello tenían en cada pueblo señaladas tierras y en ellas tenían los señores cantidad de esclavos que las guardaban y labraban y la gente del pueblo les ayudaba...Daban así mismo leña, agua y servicios para la casa...Los oficiales tributaban lo que era de su oficio, los mercaderes de sus mercancías, ropas, plumas, joyas, piedras, cada uno de lo que trataban, donde se cogía oro lo tributaban en polvo” .⁵

“Tributaban quienes cultivaban las tierras anexas al tecalli (casa de palacio) y los miembros de los barrios, que constituían la mayor parte de los campesinos. Los primeros pagaban el tributo por conducto de los señores que les arrendaban tierras, los segundos eran “muchos gente” , por ser los calpulec (barrios), y casi entraban en ella todos los que tributaban al señor supremo.”⁶ “Estos tributaban “cada año de todo lo que cogía de tres fanegas, una; y todo lo que criaban, de tres, uno” .⁷

“En cuanto a los comerciantes y los artesanos, tributaban cada veinte o cada ochenta días, pero no estaban obligados a prestar servicio personal, ni a labrar colectivamente las tierras del rey o colaborar en las obras públicas, “si no era el tiempo de necesidad” .⁸

“No tributaban los nobles, sacerdotes, menores de edad, los huérfanos, las viudas, los limosneros, “ni los lisiados o impedidos para trabajar, aunque tuvieran tierras” .⁹

⁵ DE ZORITA, Alonso “Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva España”. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1963 pp.117-118.

⁶ DE ZORITA, Alonso - Op. Cit. p 111.

⁷ DE TORQUEMADA, Juan. “Monarquía Indiana”. Ed. Fortea. Tomo I, libro segundo, cap. LXXXIX, México 1975, p.231.

⁸ DE ZORITA, Alonso. Op. Cit., p 112

⁹ DE ZORITA, Alonso. Op. Cit., p.111.

“Los mayeques (labradores de tierras ajenas) estaban exentos de tributar al emperador, pues tributaban y servían al dueño de las tierras que cultivaban.

Los tributos eran en especie dado que la moneda, como medio de cambio de valor fijo era desconocida entre los Aztecas y el trueque era en realidad su único medio de intercambio. “Los diversos productos, mercancías y objetos que se usaban como criterios de valor se empleaban exclusivamente en pequeñas transacciones comerciales. De ahí que recurrieran a un sistema de tributos en especie para formar y acrecentar la hacienda pública.”¹⁰

No se distinguía entre el tesoro público y los bienes privados del monarca. No obstante, éste no podía disponer a su voluntad de los tributos y debía emplearlos para “la sustentación de la república”. Sufragaba los gastos que ocasionaban las constantes guerras, remuneraba a los gobernantes, funcionarios, jueces y jefes del ejército y daba “acostamiento y ración a muchos príncipes, los cuales se sentaban diariamente a su mesa.”¹¹

“ No obstante, era un soberano absoluto. La guardia personal de Moctezuma se compone de doscientos nobles. Ni los cortesanos, ni la guardia, ni los grandes señores que vienen de lejanas tierras entran a la audiencia con sus trajes de gala. Deben vestir pobres y limpias ropas, descalzos, los ojos puestos en tierra y hacer profundas reverencias al mismo tiempo que exclaman: “ Señor, mi Señor, mi gran señor”. Moctezuma los despacha con pocas palabras y dejan la sala de espaldas sin levantar los ojos del suelo ”.¹²

¹⁰ CHAVERO, Alfredo. Op. Cit., p.651

¹¹ DE ZORITA, Alonso. Op. Cit., p.112

¹² BENITEZ, Fernando “La Ruta de Hernán Cortés”. Ed. Cultura Secretaría de Educación Pública, México, 1983, p.267

En sus funciones administrativas y judiciales, el monarca era asistido por un cihuacóatl. Este, "Presidente y Juez Mayor" según Torquemada, estaba encargado de "proveer en las cosas de gobierno y en la Hacienda del Rey". Era nombrado personalmente por éste, y "era tan autorizado el oficio", que cuando alguien se atrevía a usurpar su dignidad era condenado a muerte, sus bienes confiscados y su esposa e hijos vendidos como esclavos. Al mando del cihuacóatl había dos funcionarios cuya misión era recaudar, almacenar y distribuir los tributos: el petlacalcatl ("nombre de la casa de las arcas") y el hueycalpixqui ("Mayordomo Mayor"). El primero tenía a su cargo la custodia del petlacalco, sala de palacio donde se almacenaban los granos "para el proveimiento de la ciudad y la república. El segundo presidía otra sala de palacio donde recibía a los calpixques que acudían a rendir cuentas de lo recaudado por ellos".¹³

"Análogamente, en cada pueblo y aldea había trojes, graneros y casas en que se encerraban los panes, y un mayordomo mayor con otros menores, que lo recibían y gastaban por cierto de cuentas de libros de pintura, de donde había tanta cuenta y razón, que parece maravilla."¹⁴

"Toda estructura fiscal descansaba en los calpixques, como se designaba a los funcionarios imperiales encargados de la administración en general y de la recaudación de los tributos en particular. Sus funciones eran múltiples y diversas. En provincia supervisan el cultivo de las tierras destinadas al pago del tributo; recogían los granos, mercancías y productos que tributaban los pueblos sometidos y se aseguraban de que fuesen transportados a la capital. En épocas de sequía o de desastre acudían "al señor supremo universal a darle razón de ello", quien generalmente "mandaba que no se cobrase el tributo

¹³ DE SAHAGUN, Bernardino "Historia General de las cosas de la Nueva España", Ed. Porrúa, México, 1982, pp. 467.

¹⁴ DE TORQUEMADA, Juan. Op. Cit., pp. 54-4.

aquel año de los pueblos donde esto sucedía; y si era necesario, por ser grande la falta y esterilidad, los mandaba dar ayuda para sustentarse, y simiente para sembrar otro año” .¹⁵

“También cumplían funciones militares entre ellas las de abastecer al ejército. Cuando se declaraba una guerra, el emperador “mandaba llamar a todos los mayordomos de las provincias... luego el señor repartía las armas a todos los soldados”. Una vez distribuidas las provisiones, “asi de armas como de viandas”, el señor “mandaba luego a los calpixques que llevasen armas a todos los principales de las provincias que habian de ir a la guerra” .¹⁶

“Foraban de preeminencia y autoridad, pero también era objeto de odio y resentimiento: “Era este un género de hombres muy aborrecible a los tributarios; porque eran insolentes y molestos en pedir los tributos, y trataban mal de palabra, y algunas veces de obra, a los tributarios” .¹⁷

“Su situación por otro lado, no era fácil ni agradable. “Cada vez que alguna ciudad aspiraba a reconquistar su soberanía perdida se negaba a pagar el tributo y asesinaba al calpixqui y a sus ayudantes” .¹⁸

“Los calpixques estaban sujetos a fiscalización. Dice Torquemada que vivían en un peligro constante; cuando rendían cuentas a los contadores y mayordomos mayores del rey, si trían mala cuenta, o engañaban, morían por ello; y aún eran castigados los de su linaje como parientes de traidores” .¹⁹ “En efecto, en estos casos el señor era implacable; mandaba que

¹⁵ DE ZORITA, Alonso. Op.Cit., pp.124-125.

¹⁶ DE SAHAGUN, Bernardino. Op.Cit., pp.469.

¹⁷ DE TORQUEMADA Juan . Op.Cit., Tomo II. pp. 546-547.

¹⁸ SAUSTELLE, Jacques. Op.Cit., p. 16

¹⁹ DE TORQUEMADA, Juan. Op.Cit., p.548.

“todas las mujeres amancebadas con el tal mayordomo, e hijos o hijas o deudos, les echasen fuera de su casa con toda la hacienda que antes tenían el mayordomo delincuente” .²⁰

El hueycalpíxqui, mayordomo mayor, a cuyo cargo estaba la hacienda pública, llevaba el estado de las cuentas en libros hechos de papel de magüey.

“No se conoce bien la base del sistema judicial azteca, que sin duda se apoyaba en tradiciones de la tribu, aunque debió existir una legislación en una organización social tan complicada, donde tenían importancia máxima la propiedad, el rango social, la adaptación social y la insubordinación” .²¹

Este sistema de tributación y fiscalización desaparece al deshacerse el imperio azteca dos años después de que Hernán Cortés y un puñado de soldados desembarcan en Veracruz.

2.- EPOCA COLONIAL

“Ya en las ordenanzas de Juan II (1437) se mencionaban la Contaduría Mayor de Hacienda y la Contaduría Mayor de Cuentas. En el siglo XV la dirección en la finanzas publicas de España, residía en la Contaduría Mayor de Hacienda de Castilla, nombre genérico con que se designaba a un numero variable de contadores mayores y menores dotados de competencias específicas. En 1476, mediante las ordenanzas expedidas en las Cortes de Madrigal, los Reyes católicos reorganizaron la Contaduría y distribuyeron sus funciones en dos oficinas; “La Contaduría Mayor de Hacienda y la Contaduría Mayor de Cuentas, la primera se encargó de las funciones de gestión propiamente dichas:

²⁰ DE SAHAGÚN, Bernardino Op.Cit., p. 468.

²¹ Enciclopedia de México.T.Y. “Aztecas” 3a ed. Ed. Enciclopedia de México. 1977. p.1062.

administración, cobro y distribución de la Real Hacienda; la segunda de revisar las cuentas presentadas por los recaudadores de las cuentas reales”²²

“La Contaduría Mayor de Hacienda, asignaba a cada circunscripción territorial las contribuciones que eran objeto de repartimiento y acordaba el medio más adecuado para ser efectivas las cantidades asignadas. Dados los gastos que ocasionaba la percepción directa en la recaudación de las rentas se optaba preferentemente por el encabezamiento y en mayor medida por el arrendamiento. “En el primer caso, la corona subrogaba temporalmente sus derechos fiscales al reino por conducto de sus representante en Cortes, a cambio de una aportación fija. En el segundo, las rentas se subastaban al mejor postor, con la misma condición”²³

Una vez recaudados los ingresos, la Contaduría Mayor de Hacienda distribuía los fondos y hacía llegar los recursos a las instituciones y empleados de la Monarquía.

La Contaduría Mayor de Cuentas, controlaba las liquidaciones de los receptores, revisaba el manejo de las contribuciones que éstos ingresaban y concedía, en su caso, los correspondientes finiquitos con los cuales concluía el procedimiento fiscal.

La fiscalización en el gobierno, de acuerdo con los usos de la época, solo se ejercía respecto de los funcionarios reales. Hubo naturalmente adaptaciones y modificaciones a las ordenanzas de Fernando e Isabel, que fueron expandiendo y complicando la estructura fiscal. Así en 1525 se creó por Carlos V el Consejo de Hacienda con la misión de “entender

²² SANCHEZ BELLA Ismael, “La Reorganización Financiera de las Indias”, (siglo XVI) Escuela de Estudios Hispánicos Americanas de Sevilla, Sevilla, España. 1968, p.80.

²³ *Ibid.*, p.82

en todas las cosas que tocaren a nuestra hacienda para proveer lo que al buen recaudo de ella convenga". Concretamente sus funciones consistían en efectuar relaciones de gastos e ingresos, supervisar a los contadores de cuentas, elaborar presupuestos y llevar a cabo consignaciones para atender a los gastos de las casas y guardas reales.

"Este consejo, por pragmática de Felipe III, en 1602 se fusiona con la Contaduría Mayor de Hacienda, al considerar el monarca que "son unos mismos negocios los que se tratan, en ambos tribunales, y de una misma substancia" y que de estar divididos, diciendo, que en un tribunal se trate de la Real Hacienda, por mayor y en otro por menor, han resultado muchos inconvenientes".²⁴

Con todo, las facultades de la Corona y de las Instituciones integradas en el consejo de Hacienda eran muy limitadas. La Corona no ejerció antes del siglo XVIII más poder fiscal que el constaba con la aprobación de las Cortes.

Por otra parte, los recursos de que disponía por ese medio (impuestos, estancos, cesión de las rentas eclesiásticas, etc.) a los cuales se añadían las remesas de metales preciosos provenientes de América, eran insuficientes para sufragar sus gastos, razón por la cuál dependía casi por entero de los servicios o donativos que votaban las cortes de distintos reinos. "Las cortes conservaron hasta el siglo XVIII, la facultad no compartida de votar servicios extraordinarios y por tiempo limitado con el objeto de suplir las flagrantes carencias que presentaba el sistema fiscal".²⁵

²⁴ Novísima Recopilación de las leyes de España, T. II, Título X. Ley IV, p. 158

²⁵ CARTOLA, Miguel "La Hacienda del Antiguo Régimen". Alianzas Editorial, Madrid, España 1982 p.25

"Durante los tres siglos que dura la Colonia, los reyes españoles son soberanos absolutos. No existía la fiscalización superior. Es interesante indicar que en un intento por "restablecer su autoridad lustre y facultades", Carlos IV, por real decreto de 2 de febrero de 1803, otorga al Consejo jurisdicción absoluta, privativa e independiente de la del Consejo Real y demás Tribunales. Lo declara "de último término y sólo dependiente de mi Suprema y Soberana Autoridad; del modo y en la propia forma que lo es el de Castilla".²⁶

Finalmente la Constitución de 1812, suprime el Consejo Supremo de Hacienda y en su artículo 350, asigna a la Contaduría Mayor de Cuentas, el examen de todas las cuentas de caudales públicos. En lo que toca propiamente a las posesiones españolas en las Indias Occidentales, la organización administrativa, obedeció en un principio a objetivos estrictamente comerciales; contribuir al monopolio comercial de la corona española en el Nuevo Mundo. Tales es el propósito fundamental de las capitulaciones que conciertan los Reyes Católicos con los primeros colonizadores, los adelantados, no obstante con los primeros pasos dados para implantar un sistema administrativo orientado a la fiscalización del comercio y a la navegación entre América y la Península Ibérica, se sientan las bases para la futura estructura administrativa y judicial de las colonias.

"En 1503 se crea la Casa de Contratación de Sevilla al frente de la cual se nombraba un tesorero, un contador y un factor, tres funcionarios que llegaron a ser conocidos, por antonomasia, como los "oficiales reales" y que formaban lo que puede llamarse "la organización administrativa de las Tesorerías coloniales".²⁷ "Aunque la Casa de Contratación era una institución eminentemente comercial, como lo indica su nombre, con el tiempo se convertía en "un departamento del gobierno, un ministerio de comercio, una escuela de navegación y una aduana para el comercio colonial".²⁸

²⁶ *Novísima recopilación de las leyes de España*. T. II. Título X. Ley XVI, pp. 164-166

²⁷ HARING, Clarence H. "Comercio y navegación entre España y las Indias en la época de los Amburgos", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1979, p.34

²⁸ *Ibid.*, p.41

"Desde su fundación, la Casa de Contratación se erige en un supremo órgano ejecutivo de las cosas 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, mismas que se archivarán y asentarán en un libro especial. Toda transacción importante será refrendada por sus tres oficiales, que llevarán un registro minucioso de las remesas de fondos provenientes de América".²⁹

"Hacia mediados del siglo XV, la Casa se había convertido en unas de las principales agencias de la Real Hacienda. Ahí se recibían todas las rentas de la Colonia, presentaban juramento los funcionarios de Fisco destacados en ultramar y también partían muchas de las disposiciones para regular el comercio y organizar el sistema fiscal del Nuevo mundo".³⁰

"En 1524, se crea el Consejo de Indias, organismo que había funcionado hasta entonces como una sección de Consejo de Castilla. Dotado desde sus orígenes con grandes facultades administrativas, judiciales y financieras, el Consejo se encarga de supervisar la gestión de los funcionarios del fisco colonial, expide sus nombramientos, revisa sus cuentas y efectúa visitas y juicios de residencia".³¹

Mientras tanto se inicia la conquista de México.

²⁹ SANCHEZ BELLA, Ismael -Op.Cit., p. 15.

³⁰ HARING, Clarence H. Op.Cit., p.38

³¹ Idem. p.43

“El 22 de abril de 1519, Hernán Cortés funda la Villa Rica de la Veracruz e instala un ayuntamiento cuyos miembros a su vez lo nombran Justicia Mayor y Capitán General, como tesorero y contador de ese ayuntamiento, fungen Gonzálo Mejía y Alonso de Ávila, respectivamente”.³² En el curso de la conquista, Cortés nombra a distintas personas con esos cargos, entre otros a Alonso de Grado.

“Era costumbre que todas las expediciones de conquista y exploración fueran siempre oficiales reales con la misión de proteger los intereses del monarca y vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, ésta era la garantía que tenía el rey de que el conquistador o adelantado cumpliera con lo establecido en la capitulación.

Sin embargo, el jefe de la expedición estaba autorizado para designar provisionalmente oficiales reales cuando no los hubiera, cargos que el rey solía confirmar mas tarde. No obstante la situación de Cortés era bastante anómala”,³³ pues no había celebrado ninguna capitulación ni había sido nombrado oficialmente como “adelantado”.

En 1524, llegan los primeros oficiales reales designados por el rey: Rodrigo de Albornoz, contador; Alonso de Estrada, tesorero; Gonzálo de Salazar, factor; y Pedro Almindez Chirino o Chirinor, verdor.

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 de 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, que para ello había señalado.

³² DE ENCINAS, Diego. “Cedulario Indiano” Libro I. Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, España 1945. p.2

³³ DIAZ, del Castillo, Bemal “Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España”. Ed. Porrúa, México, 1983

Lo anterior parece confirmarse en el nombramiento de contador que se expide el 25 de octubre de 1522 a Rodrigo de Arboroz: “Como llegáredes a la Nueva España é provincias de ella, hallarais a Hernando Cortés, nuestro capitán general y gobernador de ellas, presentarlo héis la provisión que llevéis del dicho vuestro oficio, y luego pediréis cuenta juntamente con Alonso de Estrada, nuestro tesorero, a todas las personas que en nuestro nombre fueron nombrados por Hernán Cortés, y que hasta ahora ha regido y gobernado la dicha tierra...á gente que con él ha estado, por nuestros oficiales para que también diga tuviesen recaudo y cuenta de nuestra hacienda”.³⁴

Siguen, durante dos años, una serie de incidentes entre los cuatro oficiales reales, quienes más que ejercer sus funciones, se dedicaban a intrigar unos contra otros y en ausencia de Cortés, que había emprendido la expedición a las Hibueras, a alternarse en el poder, disputándolo a los demás.

En 1526 Cortés regresa a México. El 2 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, fallece el 20 del mismo mes, dejando sus poderes al licenciado Marcos Aguilar, quien muere poco después.

Por fin, el 13 de diciembre de 1527 Carlos V crea la primera Real Audiencia de la Nueva España. Esta, compuesta por cuatro oidores y presidida por Niño 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, su presidente, abusando de su autoridad, se entrega a una serie de excesos y arbitrariedades que llegan a oídos a de la Corte y del Consejo de Indias

³⁴ Idem

“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. Organizada conforme a las instrucciones y ordenanzas dadas en Madrid en 1529 y 1530, “La Audiencia abre de inmediato juicio de residencia contra Niño de Guzmán. Por fin, el 15 de octubre de 1535 desembarca en Veracruz el primero de los sesenta y tres virreyes que habrían de gobernar la Nueva España por doscientos ochenta y seis años”.³⁵ El régimen hacendario del virreinato subsiste con algunos cambios durante ese período, aunque en general sus características principales permanecieron inalterables.

La Hacienda de la Colonia no era una Hacienda Pública. Era una “Hacienda Real”, propia y exclusiva del monarca, su “patrimonio real”. Conforme al criterio jurídico de la época, el Estado se identifica con el Rey y por tanto, a él pertenecen los bienes del territorio, que está facultado a gobernar por derecho divino.

“No se distingue “entre los bienes reales de origen público los impuestos -y los bienes reales de origen privados- granjerías del Rey- que éste pudo tener en Indias como cualquier particular; unos y otros son administrados conjuntamente por los funcionarios de hacienda”.³⁶

Se trata, además, de una Hacienda rigurosamente centralizada, característica que refleja el poder absoluto que ejerce el Rey en materia fiscal, y en general, en todos los aspectos de la administración. En efecto, todas las funciones del gobierno confluyen en última instancia en su persona o en sus representantes más cercanos (sus secretarios, el Consejo de Indias, la

³⁵ DE FONSECA, Fabian y DE URRUTIA, Carlos. “Historia General de la Real Hacienda”, Ed. V. Guerrero Torres. México, 1845. p. 10

³⁶ RIVA PALACIOS, Vicente “México a Través de los Siglos” T. II. Ed. Gustavo S. López, 1940, México. 1940. cap. VII-XXVI

Casa de Contratación de Sevilla). En consecuencia, las Cajas Reales, incluso las que se ubican dentro de una misma demarcación política, dependen directamente del poder central y mantienen entre sí una estricta autonomía e independencia. Sólo el Virrey, en su carácter de “superintendente de la Real Hacienda”, y dentro de ciertos límites, puede intervenir en ellas.

Resultante de esta centralización absoluta, el sistema hacendario es homogéneo en todas las posesiones coloniales y permite en igual forma en todas ellas la profusión de ordenanzas, instituciones y disposiciones que se dictan para regular su funcionamiento.

En efecto el procedimiento que empleaba con más frecuencia la administración central para fiscalizar la actuación de los funcionarios fiscales era la rendición de cuentas. A partir de 1554, se establece un sistema para ello: La revisión ha de ser nula y cada tres años deberá presentarse una cuenta final; se iniciará al comenzar el año y deberá ser terminada dentro de los dos primeros meses.

Si tal no sucedía, se ordenaba que no se les libren ni paguen sus salarios, hasta que no hayan cumplido. Las cuentas se entregan “conforme a nuestras leyes reales, uso y costumbre de nuestra Contaduría Mayor de estos Reinos de Castilla”. Una vez concluidas las operaciones, se enviará un traslado al Consejo de Indias a fin de que éste después de revisarlas, dé el “finiquito” o aprobación final. Los alcances que resultaren contra los oficiales reales han de serles cobrados dentro de los tres días siguientes a la terminación de sus operaciones, y en caso de que no paguen, perderán sus oficios e incurrirán en otras penas establecidas.

El sistema implantado en 1554 adolecía de graves errores: las audiencias, los gobernadores y regidores, encargados de estas funciones, estaban incapacitados para

realizarlas eficazmente, dadas las múltiples tareas administrativas y judiciales que desempeñaban.

Si a eso se añade el rápido desarrollo experimentado por la Hacienda, era evidente que esa función debía encargarse a personal especializado.

Para complementar el sistema, se siguió recurriendo a enviados especiales de España "contadores de cuentas" y a la intervención de jueces de residencia y visitadores. Una de las principales preocupaciones de la Corona fue siempre fiscalizar la acción de los funcionarios fiscales y sobre todo, la rendición periódica de cuentas.

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 en el virreinato, tiene su asiento en los Reyes, México. Sus atribuciones se refieren principalmente a tomar y fenecer las fuentes presentadas por los oficiales reales tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y cogedores de las rentas reales, "conforme al orden y estilo de la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla". Han de entender además en el cobro de los retrasos en el pago de deudas al fisco.

"Estos sistemas de fiscalización continúan hasta la promulgación, el 19 de marzo de 1812, de la Constitución Española de Cádiz, que rigió durante el periodo en que se realizaron los movimientos preparatorios de la emancipación de México. Formulada, sin lugar a dudas, bajo la influencia de las corrientes ideológicas de la Declaración Francesa de 1789, "fue la

primera carta constitucional española en que se les dio oportunidad a representantes americanos”.³⁷

“En ella se encuentra el primer antecedente constitucional de la facultad de las diputaciones para examinar las cuentas provenientes de la inversión de los fondos públicos y las contribuciones que debían de cobrarse, al establecer en sus artículos 335, fracción XXI y 341, lo siguiente:

Artículo 335. Tocarà estas 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 momento 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”.³⁸

“Como era natural, la implantación de esta Constitución originó problemas políticos y administrativos. En la Nueva España, el virrey Don Francisco Xavier Venegas 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.

³⁷ FAYA VIESCA, Jacinto “Evolución constitucional y significado político de la Cuenta Pública en México” Rev. de Adm. Pública INAP (34) oct-dic. 1980, p.62

³⁸ FLORES GÓMEZ González, Fernando y CARVAJAL, Moreno Gustavo “Societas de Derecho Positivo Mexicano” Ed. Porrúa, México, 1977, p. 24

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”.³⁹ Y en 1821 se consuma la Independencia de México.

3. CONSTITUCION POLITICA DE 1824

Durante la insurgencia, no sólo se trató de dominar militarmente la situación. Fue tarea también -y sin duda- de mayor trascendencia proveer un fundamento jurídico y político al movimiento.

Tal fue la preocupación del cura Don José María Morelos y Pavón, quien para ello, convocó e instaló en la ciudad de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, al que se conoce como Congreso de Anáhuac.

“El Congreso declaró la independencia de América Septentrional, la abolición de la esclavitud y proclamó la necesidad de formular una constitución que estableciera que la soberanía dimana del pueblo”.⁴⁰

“Acosado por las tropas realistas, el Congreso tuvo que trasladarse a Apatzingan. Allí, el 22 de octubre de 1814, emitió el “Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana”, primer texto que, aun cuando no llegó a entrar en vigor por la lucha que se libraba, fija ya “en su parte orgánica, destinada a la estructuración de los órganos del poder

³⁹ *Ibid.*, p.24

⁴⁰ BIRG(OA. Ignacio “El Juicio de Amparo” Ed. Porrúa, México 1990 p.82

público... el principio de la soberanía popular, entendiéndola como una facultad de dictar leyes y establecer una forma de gobierno”.⁴¹

Inspirándose en las ideas de los enciclopedistas y en especial de Montesquieu respecto de la división de los poderes gubernamentales, el Decreto Constitucional “adoptó la representación política como sistema y localizó el ejercicio de la soberanía en la representación nacional formada por los diputados. Reconoció el sistema de división de poderes haciendo residir el legislativo en el Supremo Congreso Mexicano, el ejecutivo en el Supremo Gobierno y el judicial en el Supremo Tribunal. En relación al ejecutivo, alejó el sistema unipersonal y adoptó el de un órgano colegiado compuesto de tres personas iguales en autoridad, que alternarían su ejercicio en la Presidencia por cuatrimestres y se renovarían uno anualmente, previniendo respecto a ellos, en cierta forma, la prohibición de su reelección. Contenía esbozos de la responsabilidad de los funcionarios públicos...”⁴²

En este ordenamiento conocido comúnmente como “Constitución de Apatzingán”, se encuentra el primer antecedente constitucional mexicano de la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo, ya que establece en el capítulo VIII, Artículo 114, lo siguiente:

“Capítulo VIII. De las atribuciones del Supremo Congreso. Al Supremo Congreso pertenecen exclusivamente...

“Artículo 114. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública...”

⁴¹ PÉREZ DE LEÓN E. Enrique “Notas de Derecho Constitucional y Administrativo”. 5a. ed. México, 1982. p.8

⁴² *Ibid.*, p.8

Desde esta primera Constitución del Estado Mexicano, todas las leyes fundamentales de la República hasta la actual, encargan a los órganos de representación popular la aprobación del ejercicio del gasto público.

Desde el primer informe de la situación de la Hacienda Pública, formulado por la Junta Provisional Gubernativa (que se formó de acuerdo con los puntos 6 y 7 de los tratados de Córdoba) que se presentó en la memoria del 28 de febrero de 1822 al Congreso (*) gasta el diagnóstico de la situación prevaleciente en 1883 (**) se tiene un panorama de la difícil situación de la Hacienda Pública durante ese periodo.

(*) "Quedo el Imperio, al disolverse el antiguo Gobierno, sin erario, obstruidas las fuentes de la riqueza pública, alterados los rumbos todos los giros; extraviada la opinión de millares de puntos; recargados los pueblos de contribuciones gravísimas, y acostumbrados de consiguiente a defraudarlas; sin ningún sistema de hacienda ni administración; sin seguridad de la adhesión o aversión de los empleados públicos; sin poder continuar los antiguos impuestos por ruinosos, mal combinados y contrarios a la opinión e interés general; pero sin poder tampoco suprimirlos del todo por no haber con qué acudir a los gastos civiles que con la independencia debieron aumentarse; y en fin sin poder pensar en contribuciones directas, por no poderse sistemar todavía, ni estar los pueblos en disposición de recibir las; la renta del tabaco, la mas valiosa y productiva en el sistema antiguo, cargada de deudas económicas sin existencia de consideración que poder realizar, sin materias primas que dedicar al laborio; en una palabra, sin arbitrio para poder ser lo que antes fuera". (Informes y Manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1905, Tomo I, p.10).

(**) "Las condiciones de la Hacienda Pública volvieron a cubrirse del rodaje triste y desalentador, pues todas las rentas fueron gravadas hasta el 87% y aún el 94% de sus ingresos, no siendo menores otros compromisos de distintas fuentes de recursos; se debían elevadas sumas de dinero a instituciones de crédito, hipotecados edificios y propiedades de la Nación y sin esperanza alguna de superar algún déficit que alcanzaba a los 23 millones de pesos, el mayor que hasta entonces se había tenido ("México a través de los Informes Presidenciales - La Hacienda Pública - Introducción México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Presidencia, 1976., pp.XXXI- XXXII.

"El 25 de octubre de 1821, un mes escaso de la consumación de la independencia mexicana, se creó la Junta de Crédito Público, cuya función era dictaminar los créditos que la nación debería reconocer. A tal efecto, se tuvo que reunir y clasificar los documentos, escrituras y comprobantes relativos. Para el presidente de dicha Junta se nombro a Don José Alejo Alegría, Contador Decano de la Contaduría Mayor de Cuentas y a su propuesta se aprobó el nombramiento para vocales de la misma, en favor de Don Felipe Santiago Sáenz, Don Idelfonso Maniau, Don Ignacio Nájera y Don Fernando Navarro, quien debería de fungir como secretario."⁴³

El 4 de octubre de 1824 se expidió la primera Constitución Federal de la República, que recogió ideas inspiradas en el sistema norteamericano y en la Constitución de Cádiz, apegándose al pensamiento de Montesquieu relativo a la división de poderes. En ella se encuentra el segundo antecedente constitucional mexicano de que es el Congreso el encargado de revisar la cuenta pública que presente el Poder Ejecutivo, al establecer en su artículo 5o: "...las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes ...VIII ...tomará anualmente cuentas al gobierno."⁴⁴

⁴³ SECRETARÍAS DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y DE LA PRESIDENCIA. "México a través de los informes presidenciales", T IV, México. pp. 20-21.

⁴⁴ FAYTA VIESCA, Jacinto. "Evolución Constitucional y significado político de la Cuenta Pública en México" revista de Administración Pública, INAP, (34), octubre-diciembre 1980,p.62.

Al mes siguiente de haber entrado en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo Presidente del Congreso Constituyente Valentín Gómez Farias y Secretario del mismo José María Izazaga, se publicó la ley de arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, dada a conocer en Decreto del 16 de noviembre de 1824, señalado con el número 437.

Esta ley, a la cual Matías Romero calificó mucho después como “un sistema completo de organización” de la Secretaría de Hacienda, entre otros órganos establece el denominado Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados, con la estructura, atribuciones y características que se fijan en sus artículos 42 al 51, que a la letra decían “ 42. Para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe de presentar el secretario del Despacho de Hacienda, y para las de crédito público, se establecerá una Contaduría Mayor. “43. Esta Contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados. “44. La Cámara ejercerá esta inspección por medio de una comisión será permanente aún por el tiempo de receso de la Cámara, y a ella tocará examinar los presupuestos y la memoria del Secretario del Despacho de Hacienda. “45. La Contaduría se dividirá en dos secciones, de Hacienda y de Crédito Público, y cada sección estará a cargo de un Contador Mayor. “46. El nombramiento de estos jefes se hará por la Cámara a pluralidad absoluta de votos. “47. El de los demás empleados de la Contaduría se hará por la misma Cámara a propuestas en terna del respectivo Contador, informada por la comisión. “48. Los empleados de otros ramos o en militares vivos o retirados, atendiendo a la mejor aptitud y mayor economía de la hacienda. “49. Luego que sean elegidos los contadores, formarán a la mayor brevedad el reglamento de la oficina, que con el informe de la comisión se pasará a la Cámara de Diputados. “50. La memoria del ramo de hacienda debe comprender extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la Tesorería General, comisarías y administraciones de rentas. “51. La del Crédito Público debe comprender con la misma exactitud, claridad y comprobación el estado de la

deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubieren satisfecho, y lo demás que sea conveniente al objeto de su instituto.

A partir de la fecha citada y de conformidad con el Artículo 1o de la Ley de Arreglo de la Administración de la Cuenta Pública, se extingue el Tribunal de Cuentas, entre otros motivos, para hacer desaparecer cualquier vestigio de instituciones coloniales.

4.- DECRETO DEL PLAN DE LA SECCION DE HACIENDA DE LA CONTADURIA MAYOR.

Siguiendo con esa misma tónica de otorgar facultades a la Contaduría Mayor, fue como el reglamento del 10 de mayo de ese mismo año, se señaló al Contador Mayor de Hacienda como el único capacitado para examinar por sí mismo los presupuestos generales de gastos y las cuentas de la Secretaría del despacho de la Hacienda, a fin de formular las observaciones y realizar las reclamaciones del caso, pasando al mismo secretario los pliegos de reparos que produjeran dichas cuentas.

Posteriormente las leyes del 26 de marzo y del 4 de abril de 1828, facultaron también a Contador Mayor de Hacienda para autorizar los cortes de caja mensuales de la Tesorería General de la Federación y para expedir los correspondientes finiquitos sin perjuicio de la posterior resolución del congreso, más tarde en octubre de 1830, se previno que los libros que llevara la Tesorería General de la Nación fueran autorizados por el Contador Mayor de Hacienda.

Cabe hacer mención que al abrogarse la Constitución de 1824 y sustituirse por la Centralista y Conservadora de 1836, llamada de las Siete Leyes, se mantuvo en funcionamiento la Contaduría Mayor, pasando más tarde a formar parte del Tribunal de Cuentas que fue restablecido según Ley Orgánica del 14 de marzo de 1838, funcionando en ese carácter con algunas interrupciones hasta el año de 1855.

5.- TRIBUNAL DE CUENTAS (1838)

El 4 de mayo de 1838 se publicó la ley modificada la estructura de fiscalización superior que venía operando, ya que crea un tribunal de revisión de cuentas “ y su respectiva Contaduría Mayor” bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados.

El tribunal (figura administrativa similar a un consejo) se componía de tres salas: la primera que juzgaría en primera instancia, formada por tres contadores: los dos primeros que ya integraban la Contaduría Mayor (uno de Hacienda y otro de Crédito Público) y otro de la misma clase que nombraría la Cámara de Diputados. La segunda y tercera salas conocerían de los recursos ulteriores, y serían las mismas de la Suprema Corte de Justicia, según su turno. A estas últimas salas concurriría, solo con voto informativo, uno de los contadores mayores y llevando en todas la voz fiscal el contador de glosa respectivo. El Tribunal, por su importancia, tenía la categoría de Supremo.

Los contadores mayores no podrían ser recurados sino en los mismos casos y términos que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, siendo “responsables de toda prevaricación por cohecho, soborno, o barateria por sus sentencias que no estén arregladas a los datos que ministra el expediente, ó que no lo estén a las leyes del ramo de Hacienda”. (Art. 5)

La Contaduría Mayor seguiría integrada por los contadores y empleados de las dos secciones de que se componía, más los que nombraría la Cámara de Diputados previa la aprobación de la nueva planta por el Congreso General.

Los Contadores Mayores serían Jefes de la Contaduría con las mismas atribuciones de los anteriores Contadores Mayores de Hacienda y Crédito Público, sin que debieran intervenir en la glosa de cuentas de las que hubieran de ser jueces; se entenderían con porte franco para la Contaduría directamente con toda clase de responsables aun aforados en lo tocante a manejo de caudales en dinero o en especie, bien de Hacienda o de Crédito Público, exigirían cuentas a todos aquellos que por cualquier motivo deberían responder de su manejo, reclamando los faltantes si el gobierno, en el plazo previsto no las hubiera presentado al Congreso.

A los empleados morosos en el cumplimiento de las providencias emitidas por los Contadores Mayores, éstos podrían multarlos, suspenderlos en sus empleos o privarlos de la mitad del sueldo por el tiempo necesario; a las oficinas, corporaciones ó expedientes que sean necesarios a la cuenta y razón, las que se le remitirán sin excusa ni pretexto alguno.”
(Art. 6)

También los contadores mayores expedirían los finiquitos de las cuentas que glosara la Contaduría Mayor y por haberlos expedido, terminaría a favor del responsable el derecho de la Hacienda o Crédito público “(salvo siempre el error calculado)” al cobro de los caudales que les pertenecieran por alcances de las mencionadas cuentas. Además, no podría hacerse el pago de sueldos a empleados de algún ramo, si no apareciere en el nombramiento correspondiente la “toma de razón” de la Contaduría.

El 12 de marzo de 1840 se publicó el Reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor. Por dos años antes, por Ley del 14 de marzo de 1838, se había dispuesto que los contadores formularán ese Reglamento, de acuerdo con la comisión inspectora. Sus disposiciones principales señalaban:

Los tres contadores mayores, que integraban la primera sala del Tribunal de Cuentas (y que se ocupaba en la primera instancia del cumplimiento de las cuentas del Erario Federal) se elegirían de terna propuesta por la comisión inspectora. El de mayor antigüedad en el cargo, presidiría la sala.

Se especifican los detalles de los procedimientos contenciosos, tanto en primera instancia como en la alzada. Destaca el que indica que “si al revisarse una cuenta, ó en la secuela o conclusión de un juicio sobre ellas, resultante comprobado a los responsables aforados el delito de peculado, u otro criminal que merezca pena afflictiva, se remitirán los autos originales ó cuando esto no se pueda, testimonio de lo conducente, al juez que deba conocer del crimen, para que le forme el proceso correspondiente, procediendo la suspensión del empleo que impondrá el tribunal”. (Art. 19); la responsabilidad de las autoridades morosas o las que se rehúsen auxiliar las providencias del tribunal; y que el mismo tribunal, si lo considera necesario, nombraría visitadores “ de su seno o de su Contaduría Mayor” para averiguar el paradero de algún caudal que descubra la glosa de cuentas “u otra cualquiera incidencia que ministre luz clara de sospecha vehemente de mala versación”. También podrían los contadores mayores verificar personalmente si los libros del supremo gobierno o sus agentes se mantendrían al día, tratándose de los que se llevaban en la ciudad de México. Para hacer lo propio fuera de la capital, los propios contadores podrían comisionar a alguna autoridad, juez o vecino del lugar.

Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

Por primera vez en la Historia Constitucional de nuestra Institución se le concede supremacía fiscal y jurisdiccional y control total de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del Sector Público y dependencia orgánica de las Cortes y su delegación expresa en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado como asimismo se otorga sus miembros de la misma dependencia, inmovilidad e incompatibilidad que a los jueces.

El artículo 153 en su apartado d) señala que el control de la actividad de los Órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá por el Tribunal de Cuentas en los aspectos económico y presupuestario.

6.- LEYES IMPORTANTES DE LA CONTADURIA MAYOR.

En cumplimiento al mando constitucional de creación de la Contaduría Mayor de Hacienda se dictó el decreto del 16 de noviembre de 1824 expedido por el Soberano Congreso Constitucional que en este caso funcionó como órgano Legislativo ordinario y por el cual se crea y establecen las funciones de la Contaduría Mayor. Se le hicieron reformas y adiciones al 8 de mayo de 1826 y con posterioridad se expidieron Leyes de 26 de marzo y 4 de abril de 1829, con reformas de octubre de 1830 y del 21 de mayo de 1831. Por ley del 14 de mayo de 1838 se estableció un Tribunal de Cuentas con su Contaduría Mayor y en 1853 funcionó como Contaduría Mayor de Hacienda con su Legislación especial; en octubre de 1855 quedó suprimido definitivamente aquel Tribunal. El 28 de mayo de 1896 se expidió nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y Territorios Federales del 3 de abril de 1917; se obligó a rendir cuentas anuales a estas entidades a la Contaduría Mayor de Hacienda que estuvo vigente hasta diciembre de 1970

en que se expidió la que actualmente rige la Constitución y funcionamiento de esta Institución.

El relato anterior carecía de interés si no se agregaba al mismo la función esencial de la Contaduría Mayor de Fiscalización y Control que se le tienen encomendadas las que han ejercido conforme a dichas leyes, de diversa maneras: en su inicio la Contaduría Mayor estuvo encargada de velar para que el Ejecutivo se limitara a cobrar solamente las prestaciones expresamente señaladas en la Ley de Ingresos del año correspondiente y para que los gastos erogados no excedieran en cuanto a la cantidad y conceptos de lo autorizado, y la comprobación mediante el examen y glosa de las Cuentas del Gasto Público. Después se autorizó a la Contaduría Mayor para intervenir en los cortes de caja y reconocimientos de existencias, numéricos, efectos, etc., de las oficinas que recibieron caudales de la Federación y hacer las observaciones que estimara conducente, así como para expedir finiquitos.

Al Tribunal de Cuentas establecido en 1838 se le dieron también facultades para imponer multas, suspensiones a los empleados y privaciones de sueldos por responsabilidades.

En la Ley de 1896 se encargó a la Contaduría Mayor de la Glosa de la Cuenta del Tesoro Federal, Glosa de las cuentas de las Tesorerías Municipales del Distrito, Territorios Federales y todas aquellas cifras que determinen las leyes; toma de razón de los despachos civiles y militares y demás documentos que conforme a las leyes necesitan ese requisito; registro de los avisos de fianza otorgadas por empleados o agentes con manejo de fondos; intervención en los cortes de la caja, tanto ordinarios como extraordinarios, de las Oficinas Federales establecidas en la capital, de las de los municipios, Banco Nacional y demás oficinas y establecimientos que determinan las leyes; métodos y formularios relativos a contabilidad de las oficinas públicas y resolver las consultas que se formularon. Se

señalaron, además, como atribuciones: cuidar de que oportunamente le sea enviada la cuenta de cada año fiscal; formular las observaciones y reparos que resulten en la glosa, exigiendo los requisitos que no se hubieran llenado en su oportunidad; reclamar los documentos faltantes y hacer las réplicas consiguientes; hacer la consignación a las Oficinas de Timbre en los casos de infracción a la Ley de la materia, y a la autoridad judicial competente cuando de la glosa resultare responsabilidad criminal o pecuniaria; tratándose de funcionarios que disfruten de fuero constitucional, poner en conocimiento de la Cámara de Diputados las responsabilidades de aquellos por conducto de la Comisión Inspectorá; finalmente, expedir los finiquitos de las diversas cuentas cuya glosa haya sido terminada.

Se ha afirmado que estas atribuciones y facultades fueron ejercidas en forma un tanto rutinaria y que el método de trabajo que se empleaba, consistía en que los comprobantes y cuentas de las distintas dependencias sujetas a revisión, eran enviadas a las oficinas de la Contaduría en donde se sometían a la multitudada glosa, propiciándose con dicho procedimiento una revisión que podríamos llamar "de escrito", con las consiguientes limitaciones.

Probablemente por estas circunstancias el Legislador Constituyente ordenó que la revisión de la Cuenta Pública "tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ha ejercido conforme a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas", y por ello mismo la Ley Orgánica de 1978, vigente, consigna esas facultades y atribuciones en su Artículo 3o. en forma minuciosa para que se hagan apreciaciones de cumplimiento no sólo de diversas leyes, sino de programas, objetivos y metas, así las cuentas se llevaron con apego a los principios de contabilidad gubernamental y las reglas técnicas de esa materia y para ello se le autoriza a revisiones que incluyen visitas, inspecciones y auditorías, sin que esto sea un análisis exhaustivo de dicho artículo se menciona solamente para resaltar el cambio que a la función de la Contaduría Mayor se adapta. Esto es, que de la simple glosa y

comprobación de gastos que realizaba se pasa a una función de Contraloría y vigilancia que incluye la evaluación del funcionamiento y resultados de las acciones públicas en la aplicación del presupuesto planes y programas.

7. CONSTITUCION POLITICA DE 1917

El 14 de Enero de 1917, El Congreso Constituyente discutió el examen acerca del artículo 65 del proyecto de Constitución, disposición que establecía que “El primero de septiembre de cada año se reunirá el Congreso de la Unión para celebrar sesiones ordinarias en las que se ocupará de revisar la Cuenta Pública del año anterior, la que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de dichas sesiones, sin que la revisión se limite a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, solo que se extenderá el examen de exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a la que hubiese lugar, no pudiendo haber otras partidas secretas que las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto, cuyo ejercicio por los secretarios está sujeto a acuerdo escrito del Presidente de la República” (Diario de Debates del Congreso Constituyente, Tomo II, pag. 277). Por unanimidad de 250 votos se aprobó el proyecto del Artículo 65, que conservó igual número en la Constitución de 1917.

En lo que corresponde al Artículo 74, el proyecto facultaba a la Cámara de Diputados para, Vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor, propuesta que pasó en sus términos de unanimidad de votos, quitando tan solo la expresión “Inspectora”.

Debe destacarse en relación al Artículo 73, en cuya fracción XXX original se reiteraban las atribuciones señaladas en el Artículo 65, que por primera vez en la Historia Constitucional de México, se atribuyó de manera expresa, competencia al Congreso de la Unión para “expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor”, que solo reconoce antecedentes indirectos en la Fracción XXXIX del Artículo 72 de la Constitución de 1857, en los términos siguientes: “Nombrar y remover libremente a los empleados de su Secretaría y a los de la Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la Ley”

El 30 de diciembre de 1917, varios representantes populares presentaron ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma que modifica la Fracción II del Artículo 74 de la siguiente manera: “vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda.” Esta propuesta no prosperó.

Por virtud de las Reformas Constitucionales que entraron en vigor el día 7 de diciembre de 1977, la referencia al examen de la Cuenta Pública desapareció de los Artículos 65 y 73 Fracción XXVIII, para ser trasladada en su totalidad al Artículo 74, Fracción IV de la Constitución Federal vigente.

El marco constitucional de la actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda, para revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal, lo establecen en la actualidad las siguientes disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 73 - El Congreso tiene facultad:

XXIV.- para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

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

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

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuestos a más tardar el día 15 del mes de noviembre, o hasta el día 15 de diciembre, cuando inicié su encargo en la fecha prevista por el Artículo 83, 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 emplearán los secretarios por acuerdo escrito del C. Presidente de la República.

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

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas del leyes de ingresos y de los proyectos de presupuestos de egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

CAPITULO SEGUNDO
ESTRUCTURA ORGANICA

CAPITULO SEGUNDO ESTRUCTURA ORGANICA

INTRODUCCION

En 1978 se expide el decreto que crea la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en vigor abriéndose una nueva etapa en la historia del órgano técnico, pues en ella se establecieron las bases necesarias para su mejor funcionamiento y estructura orgánica.

En términos generales, se puede decir que las funciones encomendadas a la Contaduría Mayor de Hacienda, responden a la necesidad impostergable de ejercer un control más amplio de las acciones del gobierno por parte de los representantes populares. La actuación de la estructura orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, busca ser permanente y sistemática con el propósito de estar en aptitud de cumplir sus tareas cada vez con mayor eficiencia. Para lograrlo ha sido necesario incrementar sus recursos humanos, materiales, financieros y técnicos, por lo que respecta a los primeros, la Contaduría Mayor, sostiene que el elemento humano es el más valioso componente de cualquier organización; en este sentido se incorporan continuamente a la institución nuevos profesionistas y se fomenta la capacitación en todos los niveles para la formación de especialistas, tanto en la institución como externamente, como en el país y en el extranjero.

La proyección de la Contaduría Mayor de Hacienda, tiene alcance nacional e internacional, en el ámbito nacional la coordinación con las Contadurías Mayores de los Estados se estrecha cada vez más, prueba de ello son las reuniones nacionales que los responsables de estos organismos fiscalizadores realizan periódicamente.

A nivel internacional la Contaduría Mayor de Hacienda, participa en las reuniones como país miembro del INTOSAI que es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

La filial regional de esta Organización en América Latina es la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras.

La organización interna de la Contaduría Mayor de Hacienda, hasta 1978 obedeció a las funciones que en ese entonces se contemplaban en su Ley Orgánica y que en términos generales se reducirían a la práctica de la llamada glosa tradicional tanto de ingresos como egresos federales, procedimiento que consistía en una revisión simple de tipo legal numérica y contable de la documentación justificativa y comprobatoria de las operaciones del gobierno.

Como consecuencia de la expedición de la nueva Ley Orgánica, hubo necesidad de adecuar la estructura organizacional a las nuevas atribuciones conferidas por dicho ordenamiento jurídico. Administrativamente, la Contaduría Mayor, adoptó, en 1983, una nueva y moderna estructura, con el propósito de optimar los recursos disponibles para un mejor desempeño de sus responsabilidades presentes y futuras, proceso al cual siguió un proceso significativo en la vida de la Contaduría Mayor de Hacienda: su cambio de sede; nuestra institución que había estado ubicada en distintos edificios de la ciudad, se establece en 1984 de modo definitivo en el edificio que hoy ocupa, el cual fue acondicionado especialmente de acuerdo con sus necesidades. Con el propósito de optimar los recursos disponibles para el mejor desempeño de las responsabilidades presentes y futuras, la Contaduría Mayor de Hacienda posee, administrativamente, una moderna estructura.

En el artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda se establece que, al frente de este órgano como autoridad ejecutiva estará un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, quien será auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor; los Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Asesores, Jefes de Oficina, de Sección y Trabajadores de Confianza y de Bases que se requieran en el número y con las categorías que autorice anualmente el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados.

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

Contador Mayor de Hacienda

Subcontador Mayor de Hacienda

Dirección General Jurídica

Dirección General de Administración

Dirección General de sistemas

Dirección General de Análisis e Investigación Económica

Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central

Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central

Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal

Dirección General de Auditoría de Obra Pública

Dirección General de Evaluación de Programas

Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión

Dirección de Auditoría Interna.

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

1. ORGANIGRAMA

aj.- El Contador Mayor de Hacienda. Entre las funciones principales del Contador, se encuentran las de cumplir y hacer que se cumplan las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; representar a la Institución ante las entidades y dependencias del Ejecutivo, así como ante organismos nacionales e internacionales, planear, organizar y supervisar las actividades de las diferentes áreas que integran la Contaduría Mayor de Hacienda.

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

1). Representar a la Contaduría Mayor de Hacienda ante toda autoridad de cualquier clase, entidad y personas físicas o morales.

2). Elaborar su presupuesto anual para somerlo a la consideración de la Cámara de Diputados, propone para su aprobación el ejercicio y administración del presupuesto mensual a la Comisión de Vigilancia.

3). Formula e ejecuta los programas de trabajo.

4). Fija normas técnicas y procedimientos a que deberán sujetarse las visitas, inspecciones o auditorías; así como la sección del personal que deba realizarlas.

5). Formular los Pliegos de Observaciones y promover ante las autoridades competentes el financiamiento de las responsabilidades no recibidas por la Hacienda Pública del Gobierno Federal o la del Departamento del Distrito Federal; así como la ejecución de actas, convenios o contratos que afecten programas, subprogramas y partidas presupuestales.

6). Propone a la Comisión de Vigilancia los nombramientos y remoción del personal de confianza.

7). En general, todos las que se derivan de la Ley, de su Reglamento, de las Disposiciones de carácter general y acuerdos que tome la Cámara de Diputados.

El Contador Mayor de Hacienda de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento Interior en su Artículo 4o., tiene la facultad de delegar actividades, que tengan ese carácter, en forma general o particular a servidores públicos, subalternos, para lo cual cuenta con las Direcciones Generales y Unidades Administrativas, ya mencionadas bajo su mando.

Conforme a la estructura actual de la Contaduría Mayor de Hacienda, las Direcciones que la integran, con excepción de la Dirección de Auditoría Interna y de la Unidad de Programación Normatividad y Control de Gestión, están agrupadas en dos tipos de direcciones sustantivas y adjetivas.

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

Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central

Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central

Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal

Dirección General de Auditoría de Obra Pública

Dirección General de Evaluación de Programas.

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

Dirección General de Análisis e Investigación Económica

Dirección General Jurídica

Dirección General de Administración

Dirección General de Sistemas.

Enumerando posteriormente las facultades correspondientes al Subcontador Mayor de Hacienda.

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

b).- *El Subcontador Mayor de Hacienda.* Acuerda con el Contador Mayor el despacho de asuntos que estén relacionados con las áreas o direcciones de su adscripción o con los programas cuya coordinación se le hubiera conferido.

Participa en la elaboración de los informes previo y de resultados, que más adelante explicaré en forma amplia; dentro de sus principales funciones, se encuentra la de proponer al Contador Mayor los programas de auditoría que se realizarán a las dependencias y entidades del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal; así como la designación del personal que intervendrá en la práctica de auditorías, visitas e

inspecciones, comunicando a las dependencias o entidades el aumento, reducción o sustitución del mismo.

c).- *La Dirección General de Administración.* Deber administrar al personal de la Contaduría de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias, y conforme a las políticas y normas detectadas por la misma.

Implantar y operar sistemas de mantenimiento preventivo y correctivo para garantizar el funcionamiento adecuado de los bienes muebles e inmuebles de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Proporcionar los servicios de apoyo administrativos que se requieran, preparar el anteproyecto del presupuesto anual, controlar el ejercicio del presupuesto autorizado y elaborar la cuenta comprobada de su aplicación y algunas otras similares que le confiere el Reglamento Interior así como la Dirección General de Administración se encargar de administrar los recursos humanos, financieros y materiales que requieran las Unidades Administrativas de la Contaduría Mayor de Hacienda, para el eficiente cumplimiento de las funciones que cada uno tiene encomendada

d).- *La Dirección General de Análisis e Investigación Económica.* Esta asesora en materia económica a la Contaduría Mayor de Hacienda (opera como su órgano de consulta), planea, programa y elabora los análisis temáticos, que determine su superior jerárquico, que sirven de insumos para la preparación de los Informes Previos y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública; analizar el Informe Presidencial y los informes financieros que por la ley deben rendir las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a la Cámara de Diputados; así también analiza la

información económica, financiera y presupuestal que se presente en las cuentas públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal; establece y mantiene comunicación con las dependencias y entidades públicas para facilitar la práctica de las auditorías, visitas e inspecciones a su cargo, como consecuencia de las auditorías que practica, recaba e integra para presentar a la Dirección General Jurídica, la documentación que sea necesaria para poder ejercer las acciones legales procedentes, que se deriven de las irregularidades detectadas, así pues vemos que en general la Dirección General de Análisis e Investigación Económica se aboca a elaborar los informes previos y sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública, consolidando y estructurando los informes producidos por las direcciones generales sustantivas, operativas y con sus propias aportaciones, para su entrega a la Cámara de Diputados; asesorar a las reas sustantivas operativas de la Contaduría Mayor de Hacienda, en aspectos de índole económica; emitir opinión a través de informes de apoyo para la Cámara de Diputados, respecto de los siguientes documentos presentados por el Poder Ejecutivo: Plan Nacional de Desarrollo, Movimientos Trimestrales de la Deuda, Informe Trimestral del Ejercicio del Gasto, Informe Trimestral del Avance de la Ejecución de la Ley de Ingresos, Informe Anual sobre el Estado de la Banca Nacionalizada e Informe del Ejecutivo sobre los avances de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales; además de todas aquellas funciones y actividades que el Reglamento le confiera.

e).- *La Dirección General de Sistemas.* Esta Dirección va a desarrollar atribuciones como la de asesorar a la Contaduría Mayor de Hacienda en materia de informática, ésta al igual que la anterior actúan como órganos de consulta, va a elaborar estudios de factibilidad y viabilidad para la adquisición, aplicación o sustitución de los recursos informáticos, desarrolla sistemas de informática que requieran las unidades administrativas o pueden proponer también la contratación de servicios externos para ese efecto, vigila que se utilicen adecuadamente los equipos de cómputo de la Contaduría Mayor de Hacienda y darles el mantenimiento que requieran ya sea de manera directa o mediante la contratación de servicios externos.

f).- *La Dirección de Auditoría Interna.* Esta dirección tiene un papel importante ya que va a practicar auditorías a aquellas unidades administrativas que también las practican pero internamente, así practicar auditorías financieras, operacionales y administrativas conforme a los programas que autorice el Contador Mayor de Hacienda, incluyendo los sistemas, controles y procedimientos en uso, a fin de informar al Contador Mayor de Hacienda sobre el particular y, en su caso, proponerle la adopción de las medidas preventivas o correctivas que estime conveniente, deber propiciar que se arreglen las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la Contaduría Mayor de Hacienda, así como la normatividad que rige internamente a la Institución; va a evaluar si los recursos humanos, materiales y financieros asignados a las unidades administrativas se utilizan con economía, eficiencia y eficacia, tendrá la obligación de vigilar que los sistemas de control interno operen eficientemente, así como revisar la documentación justificativa y comprobatoria del gasto y del ingreso; administrar el sistema de quejas y sugerencias hechas a la Contaduría Mayor de Hacienda, y entre otras también intervendrá en las licitaciones públicas y concursos que se efectúen para adjudicar los contratos que celebre la Institución.

La Dirección General Jurídica hasta el 4 de agosto de 1988, se llamaba Dirección General Jurídica y Consultiva, pero a partir de la reforma que sufrió el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda solo suprimió lo de Consultiva, la dirección en turno la dejaremos al final del estudio del presente capítulo.

g).- *La Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión.* Esta unidad tiene las siguientes atribuciones:

Integrar el programa general de la Contaduría Mayor de Hacienda y somerlo a la consideración del Contador Mayor de Hacienda para su autorización; establecer y mantener

actualizados los sistemas que permitan tanto elaborar los programas de cada unidad administrativa así como controlar y evaluar su ejecución, informar a los superiores jerárquicos sobre el avance de los programas y las causas de sus desviaciones y en su caso, proponerles las medidas correctivas pertinentes, preparar y mantener actualizados con el apoyo de las distintas medidas administrativas, el manual de organización general de la Contaduría Mayor de Hacienda y demás manuales de organización; detectar las necesidades de capacitación y adiestramiento del personal, a fin de preparar los cursos de capacitación que se requieran, también se encarga de proporcionar en forma permanente y sistemática la documentación bibliográfica y hemerográfica que requieran o soliciten las unidades administrativas, coordinar un archivo permanente de las entidades y dependencias que disponga la Contaduría Mayor de Hacienda, editar los informes previos y de resultados, así como otras funciones que el reglamento le confiera, podríamos resumir de la siguiente manera, las actividades de la Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión.

Formular el Plan de Acción y Programa Anual de Trabajo de la Institución, con la participación de todas las áreas de la misma, establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de auditorías y promover la elaboración de los manuales correspondientes para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal; vigilar el adecuado cumplimiento de los programas a través de un sistema de control de gestión; mantener actualizado y operar un sistema de información sobre control gubernamental; diseñar, organizar, coordinar e impartir programas de capacitación técnica para los funcionarios y empleados de la dependencia.

h).- *La Dirección General de Auditoría de Obra Pública.* Esta dirección, también al igual que la Jurídica sufrió una reforma el 5 de agosto de 1988 en su nombre, ya que anteriormente se le denominaba Dirección General de Ingeniería; ésta realizar las siguientes actividades y desempeñar funciones como: practicar auditorías, visitas e inspecciones conforme a los programas que autorice el Contador Mayor, a fin de comprobar que la

planeación, adjudicación, ejecución y destino de las obras públicas y otras inversiones físicas a cargo de las dependencias y entidades públicas se hayan ajustado a la legislación y a la normatividad aplicables, que las erogaciones correspondientes hayan estado debidamente comprobadas y justificadas, así como el que los trabajos se hubiesen efectuado con eficiencia, eficacia y economía, establecer y mantener comunicación con las dependencias y entidades públicas para facilitar la práctica de auditorías, visitas e inspecciones a su cargo de acuerdo con las normas que al respecto detecte el Contador Mayor de Hacienda, deber recabar e integrar la documentación necesaria en caso de existir alguna irregularidad (resultado de la auditoría que se haya practicado) y presentarla a la Dirección General Jurídica a fin de ejercitar las acciones legales procedentes; informar a la misma Dirección General Jurídica de las irregularidades que descubra en el ejercicio de sus atribuciones y que puedan constituir en la obtención de los elementos necesarios para formular las denuncias respectivas y emitir los dictámenes, opiniones e informes que se deriven de las visitas, inspecciones y auditorías que practique.

i).- *La Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Central.* Esta unidad administrativa tiene facultades para practicar auditorías, visitas e inspecciones, conforme a los programas que autorice el Contador Mayor, a fin de verificar que los egresos de las dependencias del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, se hayan ajustado a lo establecido a las leyes aplicables en la materia y que informe a la Dirección General Jurídica las irregularidades que descubra en el ejercicio de sus atribuciones que puedan constituir delitos y coadyuvar con esa unidad administrativa en la obtención de elementos necesarios para formular las denuncias respectivas; elabora oficios de señalamiento a la autoridades fiscales por errores y omisiones detectadas en las manifestaciones y declaraciones de los contribuyentes; elaborar y someter a la consideración de sus superiores jerárquicos las recomendaciones que en el ámbito de su competencia se deban formular a las dependencias y entidades públicas, para dar seguimiento a las operaciones y verificar que se hayan realizado con economía, eficacia y eficiencia y aunadas a las de la anterior Dirección pero siempre relacionadas las actuaciones con los egresos.

j).- *La Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central.* Práctica auditorías, visitas e inspecciones, conforme a los programas que autorice el Contador Mayor, a fin de comprobar que la recaudación de los ingresos y del movimiento de fondos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como las operaciones relacionadas con la Deuda Pública, se hayan realizado de acuerdo con la leyes aplicables en la materia y con economía, eficacia y eficiencia, que se detecten en la dependencia y en las entidades revisadas y que propicien evasión o la elusión fiscales, así como los problemas que impidan el funcionamiento adecuado del sistema tributario; cobrar, integrar y presentar a la Dirección General Jurídica la documentación necesaria para ejercitar las acciones legales que proceden como resultado de las irregularidades que se detecten en la auditorías que practiquen, informar recomendaciones anteriores y emitir dictámenes, opiniones e informes que se deriven de las visitas, inspecciones y auditorías que practiquen.

k).- *La Dirección General de Auditoría al Sector Paraestatal.* Va también a practicar auditorías, visitas e inspecciones, conforme a los programas que autorice el Contador Mayor a fin de verificar las operaciones de las entidades paraestatales, a reserva de que cuando lo estime pertinente el Contador Mayor de Hacienda podrá encomendar alguna de dichas revisiones a otra unidad administrativa de la misma CMH y a todo esto le sumamos todas las atribuciones que la anterior unidad tiene.

l).- *La Dirección General de Evaluación de Programas.* Revisa, analiza y evalúa la información programática incluidas en las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, utilizando para ello toda la información relacionada con la materia, practicar auditorías, visitas e inspecciones en las dependencias y entidades públicas conforme a los programas que autorice el Contador Mayor, a fin de comprobar que se hayan cumplido los objetivos y metas de los programas establecidos en los presupuestos

del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, establecer comunicación con las dependencias y entidades a fin de solicitar las evaluaciones a su cargo y todas las demás atribuciones que tiene las unidades administrativas que numeramos anteriormente.

m).- *La Dirección General Jurídica (DGJ)*. Como se puede apreciar esta Dirección coadyuva en todas las unidades administrativas que conforman la organización funcional de la Contaduría Mayor de Hacienda, así que sólo expondremos algunas de sus atribuciones que a nuestro juicio son las más importantes.

- Asesorar en materia jurídica a la Institución y actuar como su órgano de consulta.

- Estudiar proyectos de leyes, decretos, reglamentos, circulares y demás disposiciones jurídicas en las materias que sean competencia de la Contaduría Mayor de Hacienda y establecer los criterios generales de su aplicación, los que sancionados por el Contador Mayor de Hacienda serán obligatorios para sus unidades administrativas y determinar el criterio jurídico de la Contaduría, cuando dos o más de dichas unidades emitan opiniones contradictorias en cuestiones legales.

- Ejercitar las acciones judiciales, civiles y contencioso administrativas en los juicios en que la Contaduría Mayor de Hacienda sea parte, contestar demandas, presentar pruebas y alegatos, interponer toda clase de recursos, tramitar aquellos recursos que se promuevan ante la propia Institución y en general, dar debido seguimiento a los juicios y procurar, ante quien corresponda, que se cumplimenten las resoluciones que en ellos se pronuncien.

- Representar a la Contaduría Mayor de Hacienda, ante los tribunales de la República en general y ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje en particular, en los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley de Los Trabajadores al Servicio del Estado y del Reglamento Interior de las Condiciones Generales de Trabajo de la Contaduría Mayor, formular dictámenes y demandas de cese de los servidores públicos de la Institución, contestar demandas laborales y formular pliegos de posiciones y todas aquéllas promociones que se requieran en el curso de los procedimientos.

- Presentar denuncias o querellas ante las autoridades competentes, por acuerdo del Contador Mayor en relación con hechos que puedan constituir delitos y que conozca la Contaduría Mayor en el ejercicio de sus atribuciones, así como de las que cometieron los servidores públicos de la propia Contaduría, dar seguimiento a las averiguaciones y procesos que con tal motivo se instruyan y en los casos justificados, desistirse de las querellas correspondientes.

- Presentar ante la Cámara de Diputados, por acuerdo del Contador Mayor, las denuncias que procedan por hechos que hubiere conocido la Contaduría Mayor en el ejercicio de sus atribuciones y que pudieran dar lugar al inicio de juicios políticos.

- Elaborar y someter a la consideración de sus superiores jerárquicos los pliegos de observaciones que se deriven de las auditorías, visitas e inspecciones que practiquen las unidades administrativas de la Institución y proceder a su notificación.

- Elaborar y someter a consideración de sus superiores jerárquicos, con base en los dictámenes técnicos correspondientes, los documentos necesarios para dar por terminada la acción de la Contaduría Mayor respecto a las irregularidades que haya detectado en el curso

de sus revisiones, especialmente en relación con los pliegos de observaciones formulados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- Elaborar y someter a la consideración de sus superiores jerárquicos los documentos necesarios para que la Contaduría Mayor, promueva ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, la imposición de sanciones administrativas y el ejercicio de la facultad de comprobación fiscal.

- Sancionar jurídicamente los oficios de recomendaciones, los oficios de señalamiento y los demás documentos relacionados con aspectos legales que elaboren las distintas unidades administrativas de la Contaduría Mayor de Hacienda.

- Practicar auditorías, visitas e inspecciones sobre aspectos jurídicos a las dependencias y entidades públicas, conforme a los programas que autorice el Contador Mayor de Hacienda.

- Elaborar y someter a la consideración de sus superiores jerárquicos, en el ámbito de su competencia, las recomendaciones que se deban formular a las dependencias y entidades públicas.

2.- ATRIBUCIONES

Las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, se encuentran establecidas en los artículos 1o y 3o, de su Ley Orgánica.

El artículo 1o., establece que: La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

El artículo 3o., dispone que dicha revisión se practicará ejerciendo funciones de Contraloría y que debe comprender las operaciones realizadas por las entidades a que se refiere el artículo 2o., de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, siendo éstas las siguientes:

- I Poder Legislativo
- II Poder Judicial
- III La Presidencia de la República
- IV Las Secretarías de Estado, el Departamento Administrativo y la Procuraduría General de la República
- V El Departamento del Distrito Federal
- VI Los Organismos Descentralizados
- VII Las empresas de Participación Estatal Mayoritaria, y
- VIII Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal y el Departamento del Distrito Federal o alguno de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria

En consecuencia la Contaduría Mayor de Hacienda, verificará:

a) Si la entidades comprendidas en la Cuenta Pública y señaladas en el artículo 2o., de la Ley de Presupuesto y Gasto Público Federal, realizaron sus operaciones con apego a los ordenamientos legales aplicables.

b) Si dichas entidades ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados.

c) Si los programas de inversión de dichas entidades se realizaron en los términos y montos aprobados.

d) Si los recursos provenientes de financiamientos se aplicaron en la forma establecida por la Ley.

e) Asimismo, fiscalizará los subsidios otorgados por el Gobierno Federal a los estados, entidades o particulares a fin de verificar si fueron aplicados al objeto autorizado.

A) ATRIBUCIONES INFORMATIVAS

La Contaduría Mayor de Hacienda rinde en los términos del propio artículo 3o., de su Ley Organica dos informes, uno previo y otro sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

Informe previo, este se rinde a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, por conducto de la Comisión de Vigilancia dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguientes a la presentación de la Cuenta , y contendrá enunciativamente, comentarios generales sobre:

1. Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al Sector Gubernamental;

2. Los resultados de la gestión financiera;

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

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

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

6. El análisis de las desviaciones presupuestales.

Informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública, este lo rinde la Contaduría Mayor de Hacienda a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia dentro de los primeros diez días del mes de septiembre del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública.

Dicho informe contendrá los resultados obtenidos con motivo de las visitas, inspecciones y auditorías que haya realizado a fin de verificar la gestión financiera del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal y el señalamiento de las irregularidades advertidas.

B) REVISION DE LA CUENTA PUBLICA

La Cuenta Pública de México, “ Es el documento en el cual se registran todas las operaciones económico-financieras y programáticas llevadas a cabo por el gobierno mexicano durante un año y que es presentada a la H. Cámara de Diputados para dictaminarse ”.⁴⁵

C) CONCEPTO DE CUENTA PUBLICA

Como lo he mencionado anteriormente la función principal de la Contaduría Mayor de Hacienda es justamente la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, por ello es pertinente hablar de lo que es la Cuenta Pública.

La Cuenta Pública es el informe que rinde anualmente el poder ejecutivo a la Cámara de Diputados para mostrar los resultados de su gestión financiera y los alcances que la acción rectora del estado ha tenido en el desarrollo económico y social del país, por lo que de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la extinta Secretaría de Programación, hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público como órgano del ejecutivo formula anualmente las cuentas de la Hacienda

⁴⁵ FAYA VIESCA, Jacinto. “Finanzas Públicas”. Ed. Porrúa p 243.

correspondiente al ejercicio fiscal del año anterior. Estas son sometidas a la consideración del C. Presidente de la República quien las presenta para su revisión y examen a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, en los términos de la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución.

Ahora bien, la Cuenta Pública que se rinde anualmente comprenderá todas las operaciones efectuadas en un ejercicio presupuestario:

- I. Los Ingresos y los Egresos
- II. El superávit o déficit en el ejercicio del presupuesto
- III. Las rectificaciones o datos acusados en años anteriores
- IV. Las modificaciones a las asignaciones presupuestarias
- V. Las dispensas provisionales de faltas o defectos de justificación y comprobación en los gastos autorizados
- VI. Pérdidas en la Hacienda Pública
- VII. Presupuesto de créditos cancelables por razones justificadas
- VIII. Responsabilidades constituidas por el ejecutivo a través de las Secretarías y estado de las mismas.
- IX. Balanza de la Hacienda Pública
- X. Análisis y demás estados complementarios y aclaratorios.

La Cuenta Pública tiene una doble finalidad: informar a la ciudadanía a través de las operaciones realizadas durante el ejercicio presupuestario y servir de base para la elaboración de futuros programas.

Con la finalidad de profundizar en la elaboración y contenido de la Cuenta Pública, comentaremos la estructura de la misma. La multitudada Ley Orgánica de la Contaduría

Mayor de Hacienda nos dá un programa de lo que habremos de entender, o mejor dicho, de lo que va a formar la Cuenta Pública, así, en el artículo 14 observamos:

Para los efectos de esta Ley, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal están constituidas por los estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos y del ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, la incidencia de las mismas operaciones y otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal y los estados detallados de la Deuda Pública Federal. Así mismo forman parte de la Cuenta Pública los estados presupuestales y financieros, comprendiendo el de origen y aplicación de los recursos y el resultado obtenido en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control presupuestal, de acuerdo con las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública.

En este sentido, es de destacar que la presentación y estructura de la Cuenta está sujeta a un proceso permanente de modificación, con la finalidad de mejorar y enriquecer el contenido del documento. Sin embargo, el contenido por ley debe considerar los estados contables, financieros y operaciones complementarias resultantes de la gestión financiera. Información que es ordenada y jerarquizada para satisfacer el análisis y evaluación de las acciones efectuadas por el propio Poder Ejecutivo; así como para apoyar a las tareas de fiscalización del Poder Legislativo.

D) FUNDAMENTO JURIDICO

Como ya lo hemos comentado la Contaduría Mayor de Hacienda, tiene encomendada la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en el Artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a efecto de cumplir con dicho mandato constitucional, realiza auditorías de distinta naturaleza, como son la financiera, de sistemas, de obra pública, de legalidad o legal, etc., encontrándose el fundamento legal de ésta actividad en los artículos 3o., fracción I, III, IV, V, VI, VIII y IX y 16, 19, 20, 21, 22, 23 y 24 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y 5o. fracción IX del Reglamento Interior de la propia Contaduría.

La cuenta pública muestra los recursos que ingresaron; así como en qué y cómo se gastaron, además de que si las dependencias y entidades se apegaron en su ejercicio a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás leyes y reglamentos.

Es importante señalar que aunque se habla de un Cuenta Pública, en realidad se presentan dos, ya que el Departamento del Distrito Federal elabora su propia Cuenta Pública.

Los objetivos que se persiguen con la presentación de la Cuenta Pública son:

- El de informar a los gobernados la gestión financiera realizada por el Ejecutivo Federal en un año.
- Que los gobernados representados por la Cámara de Diputados puedan evaluar el desempeño del gobierno ejerciendo una acción fiscalizadora.

- Y, servir como elemento importante en el proceso de planeación dada la riqueza de información que contiene.

En la Cuenta Pública se reporta diversa información en formatos diseñados expreso (con el fin de unificar criterios), por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto actualmente SHCP, a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, tanto para el sector central como para el sector paraestatal.

Estos documentos se presentan a la consideración de los Secretarios de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión para su revisión y estudio. Es conveniente hacer notar que cada estado de la República, con fundamento en sus ordenamientos locales tiene obligación de presentar cuentas públicas a la consideración de los Congresos Estatales que correspondan.

E) ATRIBUCIONES DE AUDITORIA

La Contaduría Mayor de Hacienda, para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere el artículo 3o., de su Ley Orgánica, goza de facultades para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos, practicar visitas, inspecciones o auditorías y en general recabar los elementos de información necesarios para verificar si la recaudación de los ingresos se realizó de conformidad con las leyes de ingresos y de las leyes fiscales especiales y reglamentos que rigen en la materia; y si el gasto público se ajustó a los presupuestos de egresos correspondientes, así como que se hayan cumplido los programas y subprogramas aprobados extendiéndose dicha revisión a los aspectos legales, económicos, contables, de

sistemas administrativos y de apoyo al control, de obra pública y la evaluación del alcance de las metas y objetivos contemplados en los programas y subprogramas aprobados.

La labor de auditoría es tan antigua como la misma contabilidad; en razón directa a la complejidad del registro de las operaciones financieras realizadas por las unidades económicas, se da la evolución de las técnicas y procedimientos que habrían de permitir la revisión de los libros contables, para verificar la existencia de bienes y derechos, el reconocimiento de las obligaciones y del patrimonio de la unidad.

En México son amplios los antecedentes de auditoría, ya que los mismos se remontan desde la época precortesiana hasta las actuales experiencias en materia de auditoría gubernamental o de los diversos tipos de auditoría que manejan los órganos de fiscalización superior.

Es importante subrayar que si se recurre a diversos textos en la materia e incluso varios diccionarios, se puede observar que no existe una definición clara de lo que debe entenderse por auditoría y mucho menos un significado que se asemeje al concepto que como tal existe en la práctica gubernamental.

Así, se dan diversos conceptos de auditoría entre ellos:

a) - " Examen de los contratos, pedidos y otros documentos originales, con el fin de comprobar las transacciones individuales antes de su liquidación (preauditoría o auditoría previa); auditoría de comprobantes y auditoría administrativa ".⁴⁶

⁴⁶ " Diccionario de Términos Financieros", 2a ed. Ed. Trillas. México, 1990. p.16.

b) - “ Cualquier investigación sistemática o evaluación de los procedimientos u operaciones, con objeto de determinar la conformidad con el criterio prescrito”.

c) - “ Cualquier inspección llevada a cabo por una tercera persona, de los libros de contabilidad, comprendiendo el análisis, pruebas, confirmaciones o comprobaciones”.⁴⁷

Es importante señalar que el uso de la auditoría como mecanismo para valorar la eficiencia de la gestión pública, está adoptada por la General Accounting Office (GAO), órgano competente en materia del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, que ha publicado normas de auditoría específicas para las operaciones gubernamentales, sosteniendo entre otros conceptos, los siguientes:

“ Un principio fundamental de una sociedad democrática, sostiene que los gobiernos y las entidades a los que se ha confiado recursos públicos y la facultad de aplicarlos, tiene la responsabilidad de rendir cuenta plena de sus actividades. Esta rendición de cuentas del gobierno debe identificar no sólo los objetivos a los que se destinaron recursos públicos, sino también la manera y el efecto de sus aplicación.”⁴⁸

“ El término - auditoría - se usa para descubrir no sólo el trabajo hecho por contadores en el examen de informes financieros, sino también el realizado en la revisión:

a) - Del cumplimiento de las leyes y reglamentos aplicables.

⁴⁷ Clausuro Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental, publicado por la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental. 1985, p. 33.

⁴⁸ Boletín Interno de la Contaduría Mayor de Hacienda. Sep-Oct. 1984. Revista Diálogo 2a. Época año 1, Num.4

b) - De la eficiencia y economía de las operaciones, y

c) - De la efectividad en el alcance de los resultados de programas".⁴⁹

A toda oficina pública incumbe la responsabilidad de aplicar los recursos de manera eficiente, económica y efectiva, con objeto de lograr los fines para los que se proporcionaron.

En otras palabras, la significación de control de las operaciones de la administración pública ha evolucionado paralelamente con la participación del estado en la vida social y económica. Cuando se circunscribía a mantener el orden interno y la paz con el exterior, el control de sus operaciones se concretaba a confirmar su efectividad y regularidad, es decir, que fueran reales y que la documentación que los amparaba reuniera los requisitos de las normas rectoras del ingreso y del gasto público.

3.- TIPOS DE AUDITORIA

"La auditoría como función, se clasifica e identifica de diversas formas, siendo la más significativa según Becerril:

A) Por su ámbito.

Interna. Se realiza dentro del ámbito de una organización, entidad o dependencia, por personal adscrito y que depende económicamente de las mismas; su importancia radica en

⁴⁹ ENRIQUEZ PALOMERO, Raúl. " Léxico Básico del Contador". 1a. reimpresión, Ed. Trillas. México, 1991. p. 18

que se constituye en el instrumento de control interno que revisa, analiza, diagnóstica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la dirección de operación, información sobre el resultado de su gestión proporcionando en su caso, la adopción de medidas que tiendan a mejorar la eficiencia en la administración de los recursos, así como la eficiencia en el logro de los objetivos y metas previstas.

Externa. Se lleva a cabo por profesionales independientes de la empresa, dependencia o entidad. De los tipos de auditoría que realiza, la más común y que los identifica, es la auditoría conocida como “ Auditoría de Estados Financieros”.

B) Por su competencia.

Privada. Se realiza en negociaciones, empresas o sociedades identificadas como en Sector Privado.

Gubernamental. Se realiza en dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal, también conocido como Sector Público.⁵⁰

En relación específica con la auditoría gubernamental, existe un manual emitido por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, que establece en dicha auditoría se comprende: El examen de las operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de opinar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si los objetivo y metas efectivamente han sido alcanzados, si los recursos han sido administrados de manera eficiente y se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables.

⁵⁰ ADAM ADAM, Alfredo y BERCERRIL LOZADA, Guillermo. “La Fiscalización Superior en México.” UNAM México 1986. p.177.

Adicionando algunos elementos a dicha definición se considera que la auditoría gubernamental comprende el examen o revisión de las funciones, actividades y operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, realizada por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de evaluar si el todo o parte de los estados financieros y presupuestales presentan razonablemente la situación financiera o el ejercicio presupuestal; si los objetivos o metas fueron alcanzados en condiciones de eficacia y eficiencia con relación a los recursos que se le asocian, y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables.

C) Por su tipo.

Financiera. Se identifica como la revisión de los libros y registros contables de una entidad, así como el estudio y evaluación del control interno y procedimientos contables, administrativos de la misma, basados en técnicas específicas (normas y procedimientos de auditoría), con la finalidad de emitir una opinión acerca de la razonabilidad de las cifras que se presentan en los estados financieros.

Administrativa. Representa el examen comprensivo y constructivo de la estructura de la organización de una entidad o dependencia a cualquier parte de las mismas, en cuanto a sus planes y objetivos; sus métodos y controles, su forma y operación y sus facilidades humanas y físicas, con cuyos resultados se tienen como objetivo de la disminución de costos, eficiencia en la operación e incremento de la productividad.

Técnica. Tiene como objetivo revisar y evaluar las actividades especializadas que son de la competencia de las diversas dependencias y entidades. (ver auditoría de Obra Pública).

De Evaluación de Programas. Este tipo de auditoría analiza la eficacia y congruencia alcanzada en el logro de los objetivos y metas establecidas en relación con su ejercicio presupuestal.⁵¹

4.- AUDITORIA DE LEGALIDAD

Por lo que respecta a la revisión del apego a los preceptos legales, ésta es inherente y concomitante a todos los tipos de auditoría (financiera, de obra, de programas etc.), no obstante para distinguirla conceptualmente, en el campo de la fiscalización que, junto con la auditoría financiera o muchas veces como parte de esta última, constituye la “auditoría de regularidad”.

No obstante, lo que en la Contaduría Mayor de Hacienda se llama “ Auditoría de Legalidad ” tiene un sentido más amplio y profundo en lo que se refiere a la revisión de la “ Legalidad ” en sentido estricto.

La revisión de la legalidad, como componente de la auditoría de la regularidad, consiste en comprobar que las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole objeto de una auditoría específica, se hayan realizado conforme a las disposiciones legales que le son aplicables (leyes, reglamentos, decretos, circulares, etc.,). En este sentido toda auditoría gubernamental, sea del tipo que sea, financiera, de obra o de programas, comprende por fuerza una verificación de la observancia de disposiciones legales, por lo cual la evaluación del cumplimiento legal constituye normalmente uno de los objetivos específicos de las auditorías financieras y operaciones que se practican a las entidades del

⁵¹ Idem. p 177.

Sector Público. Ello explica también que dicha evaluación sea llevada a cabo generalmente por contadores públicos, economistas, administradores, etc., es decir por personal no especializado en materia legal.

La auditoría de legalidad en sentido estricto tiende a examinar objetiva, sistemática y profesionalmente el origen, objetivo, estructura, atribuciones y funcionamiento de determinadas dependencias o entidades desde el punto de vista jurídico, con el fin de evaluar su legalidad como ente jurídico, la legalidad con que actúa en general y la supervisión que ejerce para asegurarse de que todas sus unidades administrativas obran con estricto apego a la legislación y normatividad aplicables.

En consecuencia, este tipo de auditoría se enfoca a revisar el objeto social y objetivos de la entidad o dependencia, así como las facultades y funcionamiento tanto del área catalogada específicamente como jurídica, como de aquellas que emiten o supervisan la aplicación de normatividad de índole legal; a analizar los instrumentos jurídicos de la entidad, verificar si la entidad cuenta con los elementos que le permitan dar legalidad a todos sus actos; a evaluar los sistemas establecidos para la emisión, difusión, guarda y control de instrumentos de normatividad jurídica, así como para la verificación de su aplicación; a examinar el apoyo y la asesoría de carácter legal que debe proporcionarse a todas las unidades administrativas, ya sean centralizadas o descentralizadas; y por último a comprobar si los intereses de la dependencia o entidad se encuentran debidamente protegidos y, en caso de conflicto, adecuadamente defendidos.

En suma, la auditoría de legalidad constituye un método organizado y sistemático para verificar la observancia, tanto de las normas jurídicas y de carácter general que rigen a una determinada entidad o dependencia pública, como de aquellas que regulan específicamente su funcionamiento, así como la debida satisfacción de sus objetivos y objeto social y el

correcto y cabal ejercicio de sus atribuciones. Idealmente por la amplitud de su enfoque, debe proporcionar a la Contaduría Mayor de Hacienda información continua y actualizada de la legalidad con que actúan todas las unidades administrativas y entidades del Sector Público y del apego a su marco jurídico.

La auditoría de legalidad examina la preocupación de la entidad porque su actuación esté dentro de la legalidad, desde la idoneidad y congruencia de sus instrumentos legales básicos y el ejercicio cabal de sus facultades hasta la normatividad, los recursos legales, la asesoría, etc., asimismo busca que no exista divergencia entre el deber ser y el ser de una entidad o dependencia; es decir, que si se le han fijado objetivos, se le han conferido atribuciones e impuesto obligaciones, las ejerza y cumpla plenamente o por el contrario si está realizando algo para lo cual no está facultada, que deje de hacerlo o que se le otorgen las facultades necesarias para ello.

Como los demás tipos de auditoría que practica la CMH, las auditorías de legalidad no se realizan con un afán destructivo de señalar errores; en los informes respectivos se exponen los aciertos y deficiencias, con la única finalidad de proponer las medidas correctivas, que permitan mejorar la legalidad en la actuación de los entes públicos y, por ende mejorar o perfeccionar la gestión gubernamental.

5.- ACCIONES QUE PROMUEVE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

Como consecuencia de las auditorías, este organismo fiscalizador puede detectar irregularidades de diversa índole, desde las más leves hasta las gravísimas que dan lugar a una responsabilidad de carácter penal. De ahí que la palabra irregularidad, dentro de la

fiscalización superior, debe entenderse en su sentido amplio, es decir *Lato Sensu*, así tiene diversas acepciones, a saber: falla, error, falta, anomalía, infracción, controversión. Las irregularidades descubiertas provocan distintas responsabilidades, sean administrativas, penales, políticas, etc.

Ante las irregularidades detectadas la Contaduría Mayor de Hacienda puede ejercitar diversas acciones, dependiendo del tipo de irregularidad; en consecuencia, la palabra acción no debe confundirse con lo que en materia jurídica se conoce como acción procesal, la cual se define según lo expresado por el juriconsulto Celso, " como el derecho de perseguir en juicio lo que nos es debido y que los procesalistas modernos, como Carnelutti o Chiovenda, consideran como el derecho subjetivo público de pedir al órgano jurisdiccional que declare el derecho en una situación controvertida".⁵²

Por tanto nos referimos a la palabra acción en su sentido filológico, como el ejercicio de una potencia o atribución.

A) OFICIO DE RECOMENDACIONES

Las recomendaciones se comunican a las dependencias o entidades públicas auditadas a través de un oficio, en el que se establece un plazo variable, para su atención que fluctúa entre 30 y 45 días hábiles, de acuerdo al criterio que establezca la unidad sustantiva. Las recomendaciones concretamente son pedimentos a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal por los cuales se realizan un conjunto de propuestas y sugerencias a efecto de que se superen deficiencias detectadas en el desarrollo de las auditorías que pueden ser de carácter programático, de sistemas, legales, financieras, de

⁵² GOMEZ LARA, Cipriano " Teoría General del Proceso". 8a ed. Ed. Harla pp. 147-148.

planeación, de ejecución de obra, etc., o bien para mejorar el aspecto procedimental de las áreas o unidades administrativas revisadas. En otras palabras, el propósito de las recomendaciones es mejorar la gestión financiera y administrativa, solicitando para este efecto que las dependencias y entidades comuniquen a este órgano fiscalizador las medidas adoptadas en relación con las recomendaciones formuladas, o en su caso, los comentarios correspondientes en el plazo solicitado.

Las recomendaciones se refieren a una serie de deficiencias o aspectos que se pueden mejorar, y que en términos generales no conllevan a un resarcimiento a la Hacienda Pública del Gobierno Federal o del Departamento del Distrito Federal; por esa razón, las recomendaciones se notifican sin perjuicio de que la Contaduría Mayor de Hacienda pueda promover otras acciones que legalmente procedan.

En relación con lo anterior, la Dirección General Jurídica de la Contaduría Mayor de Hacienda elaboró un proyecto de "Procedimiento de Acciones de la Contaduría Mayor de Hacienda que se promueven adicionalmente al Oficio de Recomendaciones", y que tiene como finalidad dar a conocer a las áreas sustantivas del órgano técnico las acciones que pueden promoverse independientemente al Oficio de Recomendaciones; esto es derivado de la revisión que se realiza a los proyectos de oficios de recomendaciones para su sanción jurídica y en los cuales se pueden detectar posibles irregularidades que se harán del conocimiento de las áreas auditoras para que éstas conjuntamente con la Dirección General Jurídica les den el seguimiento hasta su conclusión.

B) PROMOCION DE IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

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

En este caso la autoridad sancionadora, ante la cual se promueve la imposición de sanciones administrativas varía, según se trate, ya sea de servidores públicos o particulares. De ahí que cuando se hable de servidores públicos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que la autoridad que aplique la sanción podrá ser el superior jerárquico, la Contraloría Interna de la dependencia o entidad a la que pertenezca, la Coordinadora de Sector o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; por otro lado, si se trata de particulares que regularmente son las empresas contratistas o proveedores, la autoridad sancionadora será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

En la práctica se distinguen tres casos que dan lugar a la promoción de imposición de sanciones administrativas.

- a) - Por no atender requerimientos directos de la Contaduría Mayor de Hacienda.

b) - Por infracción a disposiciones legales de diversa índole.

c) - Por infracciones detectadas por la Contaduría Mayor de Hacienda, en el ejercicio de sus facultades, que no constituyan violación directa a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

C) OFICIOS DE SEÑALAMIENTO

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

D) PROMOCION DEL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE COMPROBACION FISCAL

A través de esta acción el órgano técnico de la Cámara de Diputados, comunica a las autoridades hacendarias una posible evasión fiscal por parte de algún contribuyente lo que puede traer como consecuencia un daño o perjuicio a la Hacienda Pública, por lo que a la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público le solicitan sea practicada una auditoría directa a dicho contribuyente. La Contaduría Mayor de Hacienda llega a tener conocimiento de tales irregularidades cuando al estar practicando la revisión a las operaciones realizadas por la dependencia o entidad pública respectiva considera necesario efectuar compulsas a los particulares que celebraron dichas operaciones, a efecto de comprobar si en sus declaraciones manifestaron los ingresos que con motivo de esas operaciones con el Sector Público hayan percibido, de tal manera que al efectuarse la auditoría se detecta la probable evasión fiscal.

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

EJ OFICIO DE SOLICITUD DE INFORMACION Y DOCUMENTACION SOBRE RESARCIMIENTO ESPONTANEO

Este procedimiento es utilizado por la Contaduría Mayor de Hacienda, principalmente por razones de economía, pues el efecto de un resarcimiento espontáneo es el de originar el desahogo de la irregularidad respectiva, dándose por concluido el asunto de que se trate, de ahí sería innecesario proseguir con los trámites subsecuentes como sería el pliego de observaciones, el cual a la vez podría dar origen a la promoción de fincamiento de responsabilidades. Por medio de este procedimiento la Contaduría Mayor de Hacienda conoce del acuerdo que celebran por una parte la dependencia o entidades públicas que hayan sufrido menoscabo en su patrimonio, y por la otra el particular beneficiado con el pago de lo

indebido; el acuerdo deberá tener como punto principal los términos en que el particular reintegrará a la Hacienda Pública el pago recibido en exceso, levantando al efecto un acta administrativa para constancia del acto, en la que se hará mención de los antecedentes de la irregularidad detectadas por el órgano de fiscalización; los términos en que el particular efectuará el resarcimiento o reintegro a la Hacienda Pública Federal o del Departamento del Distrito Federal, la Contaduría Mayor toma conocimiento de lo acordado en esa reunión, para promover, en su caso, las acciones que legalmente pudieran resultar. El resarcimiento espontáneo tiene lugar si se presentan los siguientes supuestos:

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

2.- Que la irregularidad detectada no haya sido provocada en forma dolosa y de mala fe, que presumiblemente no sea constitutiva de algún delito. Este supuesto es importante y debe tenerse presente a efecto de evitar conductas de carácter delictivo que pretendan subsanarse con un mero resarcimiento.

F) PLIEGO DE OBSERVACIONES

Mediante el Pliego de Observaciones se comunica a la dependencia o entidad públicas, auditadas la irregularidad o conjunto de irregularidades detectadas en sus áreas o unidades administrativas y trae como consecuencia el requerimiento y solicitud de resarcimiento de los daños causados a la Hacienda Pública, por lo que se les requiere de la información y documentación comprobatoria y/o justificatoria, otorgándoles al efecto un plazo

improrrogable de 45 días hábiles contados apartir del momento de su notificación; este plazo se encuentra determinado en la Ley Organica de la Contaduría Mayor de Hacienda en su artículo 33, el cual dispone que el mismo es improrrogable, es decir, es un término perentorio o fatal que no admite prórroga o nuevo plazo, por lo tanto una vez que haya transcurrido dicho término sin que se hubiese aportado la información y documentación requerida o bien que la misma fuera insuficiente para dar por desahogada la irregularidad de que se trate la Contaduría Mayor, promoverá ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación el fincamiento de responsabilidades que legalmente procedan.

Los Pliegos de Observaciones que se emiten cuando de los resultados de las auditorías practicadas se desprende que la Hacienda Pública se vió afectada en su patrimonio. Según lo dispuesto por el ya mencionado artículo 33 de la Ley Orgánica, el Pliego de Observaciones se formula a la dependencia o entidad auditada; por tanto el destinatario de los Pliegos de Observaciones son las dependencias o entidades públicas de que se traten, por conducto de sus titulares, quienes deberán aportar o proporcionar la información o documentación respectiva para esclarecer las irregularidades detectadas en el desarrollo de la auditoría. Las dependencias o entidades públicas para solventar el pliego deben proporcionar la información y documentación por conducto de los servidores públicos correspondientes; concretamente el requerimiento se dirige al titular de la unidad administrativa o área en donde se haya detectado la irregularidad, independientemente de que este servidor público hubiere tenido participación o no en la irregularidad, ésto en virtud de que por su cargo y funciones que desempeña en ese momento se encuentra en condiciones para aclarar la discrepancia y aportar elementos para el esclarecimiento de los hechos. Si el titular de la dependencia o entidad no tuvo participación en las irregularidades de ningún modo es o será responsable directo o subsidiario; no obstante tiene la obligación de agotar todos los medios de que disponga en su carácter de funcionario actual para aportar toda la información y documentación que le sea posible.

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

Esta acción es el antecedente a la promoción del fincamiento de responsabilidades, en virtud que si las dependencias o entidades, no envían en el plazo legalmente establecido para el efecto, la información y documentación que solvente al pliego de observaciones, o en su caso dicha información y documentación se considere insuficiente, la Contaduría Mayor de Hacienda, determinará las responsabilidades correspondientes ante Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 20, último párrafo, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, este es uno de los casos en que el Organismo Técnico se coordina con esa dependencia del Ejecutivo Federal a fin de obtener el reintegro a la Hacienda Pública Federal de las cantidades pagadas en exceso.

G) PROMOCION DEL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES

La Contaduría Mayor de Hacienda tiene la facultad de determinar las responsabilidades que deriven de las irregularidades detectadas con motivo de la revisión de la Cuenta Pública, en otras palabras fija los términos de dichas responsabilidades en lo referente a los sujetos responsables, monto y concepto.

Cabe resaltar que las responsabilidades que determina la dicha Institución, derivadas de la falta de desahogo del Pliego de Observaciones son de tipo administrativo, por lo que el órgano fiscalizador para la determinación de los posibles responsables tendrá que hacerlo de acuerdo con lo dispuesto en las normas administrativas aplicables en esa materia tales como: la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. A este respecto se consideran los tres tipos de responsabilidad administrativa, teniendo en primer término al responsable directo que es el servidor público que, mediante un acto u omisión, origina un daño o perjuicio a la Hacienda Pública; en segundo lugar esta el responsable subsidiario que es el servidor público que por la índole de sus funciones le corresponde revisar y supervisar las actividades del responsable directo, pero que por causas que implican dolo, culpa o negligencia omitió dicha revisión o autorizó los actos de su subalterno, en tercero que tuvo participación en la causación de los daños y perjuicios a la Hacienda Pública, ya sea al recibir un pago indebido o en exceso. La Contaduría Mayor de Hacienda una vez determinadas las responsabilidades, promueve su fincamiento ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a efecto de que esa dependencia del Ejecutivo Federal formule el Pliego de Responsabilidades, correspondiente, el cual posteriormente se traduce en crédito fiscal a cargo de los responsables directo, solidario y subsidiario, turnándolo a la Tesorería de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, según sea el caso para hacer efectivo su cobro mediante el proceso administrativo de ejecución.

H) DENUNCIA PENAL

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

Independientemente de que se haga la denuncia penal, paralelamente se puede promover la imposición de sanciones administrativas, dando prioridad a la primera con el fin de evitar poner sobre aviso al presunto o presuntos responsables y estén en posibilidad de eludir la acción penal correspondiente.

La Contaduría Mayor de Hacienda, dará el seguimiento correspondiente a las acciones que promueva, es decir hasta su conclusión ya sea mediante justificación y/o resarcimiento a la Hacienda Pública Federal por los daños y perjuicios causados a su patrimonio, o bien hasta la sentencia que se dicte en los juicios interpuestos por servidores públicos o particulares.

Este seguimiento tiene como propósito que la tramitación de las acciones que promueve la Contaduría Mayor de Hacienda no se prolongue, aplicando el principio de impulsión y celeridad en cada caso concreto hasta la conclusión definitiva del mismo.

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

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

CAPITULO TERCERO

**LA COORDINACION ENTRE LA CONTADURIA
MAYOR DE HACIENDA Y LA SECRETARIA DE LA
CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION**

CAPITULO TERCERO

LA COORDINACION ENTRE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA Y LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

Previo el análisis del presente capítulo se considera pertinente señalar brevemente algunos antecedentes históricos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como el órgano de control interno de Poder Ejecutivo.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación

I.- ANTECEDENTES:

A) DEPARTAMENTO DE CUENTA Y RAZON 1824.

El primer antecedente en materia de control global dentro de la Administración Pública Mexicana se encuentra en 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de la Hacienda, establecido con la finalidad de formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos, suprimiéndose en 1831 al establecerse la Dirección General de Rentas

En 1867, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la única dependencia fiscalizadora y conserva, a través de la Tesorería General, las funciones de recaudación y distribución de los canales públicos

El 23 de mayo de 1910, se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente del Departamento de Contraloría que se crea el 25 de diciembre de 1917, realizando estudios sobre la organización, procedimientos y gastos de las secretarías, departamentos y demás oficinas del Gobierno, con el objeto de obtener mayor economía en el gasto y eficiencia en la prestación de servicios. En 1932 transfiere sus funciones a la Secretaría de Hacienda.

Posteriormente, en 1935 se crea la Contaduría de la Federación, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda, como órgano encargado de la contabilidad pública, glosa y financiamiento de responsabilidades.

B) SECRETARIA DE BIENES NACIONALES E INSPECCION ADMINISTRATIVA

Establecida mediante la Ley de Secretarías de 1947, debido al crecimiento y complejidad alcanzado entre los años de 1935 y 1947 por los sectores central y paraestatal y la necesidad de contar con mecanismos más adecuados para garantizar la eficiencia y asegurar su control, creándose por lo que respecta al control de sector paraestatal la Ley para el Control de los Organismos Decentralizados y Empresas de Participación Estatal, en tanto que para el control de las entidades restantes, se faculta a la Secretaría de Hacienda para instituir el mecanismo correspondiente

C) SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA 1958.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 crea a la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública. La misma ley transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría de Patrimonio Nacional.

D) LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

El 27 de diciembre de 1965 se aprueba una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, misma que modifica sustancialmente a la Ley de 1947.

Finalmente, el 31 de diciembre de 1970 se publica una nueva versión de esta ley ampliando el ámbito de la función de control para ejercerla también sobre las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

E) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DE 1976.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, las funciones de control y vigilancia quedan distribuidas de la siguiente forma.

El manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de los contratos de obra pública, de la informática y de las adquisiciones de toda clase, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Las competencias en materia de control se complementaron de la forma siguiente:

La intervención en la adquisición de toda clase y manejo de almacenes, control de inventarios avalúo y baja de bienes muebles, en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La responsabilidad de controlar, desde el punto de vista presupuestario, al personal federal, en la Secretaría de Programación y Presupuesto; y

El registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal, en la Procuraduría General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación; por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982 y vigentes a partir del 1o. de enero de 1983, se creó esta dependencia a la que, con fines de reestructurar las instancias de control para el manejo

eficaz y honesto de los recursos de la Nación, se otorgaron facultades en el orden del control, de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de índole disciplinario en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

Concretamente en el artículo 32 bis, adicionado a la propia ley le confiere a través de dieciocho fracciones el despacho de los asuntos que más adelante señalaremos.

Esta Secretaría, recogió las experiencias del funcionamiento unitario y sistemático que se había pretendido bajo el Departamento de Contraloría que fungió en 1917 a 1932.

La creación de esta Secretaría no revela a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejan recursos económicos del Estado, ya que ésta continúa plenamente en vigor, y lo que se encuentra a cargo de la Secretaría de la Contraloría es establecer una regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control, para que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal.

2.- FUNCIONES

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene amplias funciones que pueden ser clasificadas en normativas, de vigilancia y de fiscalización, de evaluación y de control de responsabilidades de los servidores públicos.

Al decir de José Trinidad Lanz Cárdenas, las funciones de normatividad consisten en:

1) Planear, organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.

2) Expedir normas de control para la Administración Pública Federal.

3) Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda, manejo de fondos y valores que formula la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias.

4) Expedir normas para la cooperación técnica de informes y datos entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

5) Establecer las bases generales y los lineamientos para la práctica de auditorías internas y externas.

6) Expedir las normas necesarias para el funcionamiento y atención de las oficinas de quejas del público sobre la conducta de los servidores públicos e irregularidades en el ejercicio de la función pública; y

7) Expedir normas para el cumplimiento por parte de los servidores públicos de la presentación oportuna y cabal de sus declaraciones sobre situación patrimonial.

A) DE VIGILANCIA Y FISCALIZACION

- 1) Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y congruencia presupuestal.**

- 2) Practicar auditorías financieras, legales, de operación, de control de gestión y de fondos y valores.**

- 3) Revisar, inspeccionar e intervenir respecto al cumplimiento de las leyes y normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones.**

- 4) Designar a los auditores externos en las entidades de la Administración Pública Federal y regular y controlar su actuación.**

- 5) Designar y proponer a los comisarios públicos, así como coordinar sus funciones preventivas y en su caso correctivas en el sector paraestatal.**

- 6) Aprobar la designación de los titulares en las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y vigilar su funcionamiento, al igual que la adecuación a las normas de control interno que hubiere previamente establecido; y**

- 7) Verificar y controlar las manifestaciones de bienes de los servidores públicos.**

B) DE EVALUACION

- 1) Realizar evaluaciones en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.**

- 2) Evaluar el manejo y aplicación de recursos federales, transferidos o coordinados, en las entidades federativas y municipios.**

- 3) Investigar los resultados de los programas y acciones del Gobierno Federal; y**

- 4) Vigilar y evaluar la eficiencia de los servidores públicos.**

C) DE CONTROL DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

- 1) Revisar y tramitar las quejas y denuncias que se presenten sobre la actuación de los servidores públicos y en su caso turnarlas a las dependencias a las que correspondan.**

- 2) Instruir los procedimientos de sanciones por irregularidades cometidas en el servicio público.**

3) Sancionar a los servidores públicos en los casos que legalmente le correspondan, y en su eventualidad turnar los expedientes a las contralorías internas de las dependencias respectivas, para la aplicación de sanciones.

4) Denunciar ante el Ministerio Público los delitos por conductas en el manejo de los recursos de la Nación y en el funcionamiento de los servicios públicos.

5) Fijar las responsabilidades administrativas que correspondan, en los términos de ley, a los servidores públicos y en su caso a terceros, tanto de orden administrativo como de tipo sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio.

6) Declarar que no se ha cumplido con la obligación de declaraciones de bienes para los efectos de la separación del cargo del servidor público incumplido, y

7) Previa la investigación y en su eventualidad practicar las auditorías que correspondan, denunciar ante el Ministerio Público el delito de enriquecimiento ilícito en los casos de servidores públicos que revelen una exorbitada e incongruente desproporción entre sus ingresos y sus gastos y bienes.

“Como podemos observar, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene entre otras funciones la de planear, organizar, coordinar, normar y vigilar el adecuado funcionamiento del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública e

inspeccionar tanto el ejercicio del gasto público federal, como su congruencia con los presupuestos de egresos".³³

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación constituye el órgano responsable de fortalecer y hacer integrar la función de control en la Administración Pública Federal, para coadyuvar a dar cabal cumplimiento a los propósitos señalados. Sus acciones se orientan a promover la modernización de los sistemas, instrumentos y mecanismos de control y evaluación que interactúan en el aparato gubernamental, y a prevenir y a combatir la corrupción de los servidores públicos, poniendo énfasis en el análisis de las causas y efectos para evitar que la deshonestidad, negligencia e ineficiencia sean recurrentes.

3.- CONTROL.

Es respecto al control de la gestión pública, en donde esta dependencia tiene relación con la Contaduría Mayor de Hacienda, pero debemos diferenciar sus actividades y los diversos aspectos que analizan para el cumplimiento de sus funciones.

En todos los ámbitos administrativos inclusive en las empresas particulares concurrentes, de acuerdo con las ciencias administrativas, dos tipos de controles, el interno o preventivo y el externo o conclusivo.

Así pues, en el caso de nuestro país existe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como órgano de control interno del Poder Ejecutivo y la Contaduría Mayor de

³³ LANZ, CARDENAS, José Trinidad. "La Contaduría y el Control Interno en México". Ed. Fondo de Cultura Económica. pp. 468-470.

Hacienda como órgano de control dependiente de la Cámara de Diputados cuyo control es externo (Revisión de la Cuenta Pública).

En el ámbito de la Administración Pública, en todas las latitudes, además del control presupuestal que ejerce el Poder Legislativo y que corresponde en unos casos a tribunales de cuentas, en otros a contadurías de hacienda o auditorías generales; en otros a contralorías y en otros principalmente en los regímenes socialistas, en donde se llaman órganos de control partidista, existen sistemas y órganos de control interno, control preventivo o autocontrol de los propios órganos ejecutivos.

Esta dualidad no solamente es necesaria ni implica duplicidad de funciones, sino por el contrario se considera complementaria.

A) CONCEPTOS DE "CONTROL".

Cabanelas en su diccionario de Derecho Usual, sostiene que la palabra control no posee justificación alguna en el español y afirma "que se cuenta con vocablos propios para traducirla y poderla matizar, en grado envidiable sosteniendo que lo adecuado es, según el caso, emplear las expresiones comprobación, fiscalización, registro, vigilancia, gobierno, predominio, supremacía, dirección, guía freno y regulación." ³⁴

"También se afirma que en el campo de la función pública debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene

³⁴ Diccionario Manual Ilustrado de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua Española. Espasa Calpe. Madrid 1980 p.437

atribuidas por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.”⁵⁵

Lanz Cárdenas en su obra de “La Contraloría y el Control Interno en México”, cita al destacado jurista argentino Manuel M. Diez, quien afirma que “se entiende por control un nuevo examen de actos de una persona por otra expresamente autorizada, con objeto de establecer la conformidad de tales actos con determinadas normas o su correspondencia y proporción con determinados fines”.⁵⁶

Faya Viesca por su parte, afirma que “el control del presupuesto se orienta a constatar que el Poder Ejecutivo esté cumpliendo con la decisión de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria. Si el Poder Ejecutivo se aparta de las autorizaciones presupuestarias de la Cámara fundamentalmente estaría violando una decisión netamente política. La segunda finalidad de control del presupuesto es financiera; se trata de vigilar e impedir acciones presupuestarias de carácter dispendiosas, de desorden y corrupción además tiene la finalidad de cuidar no sólo la exacta y adecuada aplicación del gasto sino también verificar el cumplimiento de los programas consignados en el presupuesto con fundamento en lo dispuesto en los artículos 13, 15, 17 y 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y otras disposiciones legales”.⁵⁷

Por otra parte, existen varios criterios de clasificación, según el punto de vista desde el cual se enfoque la utilización de control.

⁵⁵ BIELSA, Rafael. “Derecho Administrativo”. 5a ed. Roque de Palma Editor Buenos Aires 1956. p.101.

⁵⁶ MANUEL, María Diez. “Derecho Administrativo”. Ed. Bibliográfica Ometsu Buenos Aires 1976. p. 128

⁵⁷ FAYA VIVIESCA, Jacinto “Finanzas Públicas”. Ed. Porrua. p. 273.

Dentro del principio clásico de la división de poderes se puede hablar de un control legislativo, administrativo y judicial o jurisdiccional.

De conformidad con los conceptos que anteceden, se puede hablar de diferentes aspectos del control que conduce a varios criterios de clasificación, según el punto de vista desde el cual se enfoque la utilización del control.

Se incluyen a continuación clasificación de los diversos conceptos del control en las funciones públicas, atendiendo al criterio o enfoque que pudiera adoptarse.

A tal efecto, se ordena de primera intención al control en tres grandes rubros, que coinciden con los órganos constituidos del Estado dentro del principio clásico de división de poderes, así como con las funciones de éstos, pero al hacerlo se tiene la conciencia de que las funciones no se desarrollan con pureza, en forma exclusiva para cada uno de los poderes, ya en la práctica constitucional alguno de ellos indistintamente, dentro del marco de las leyes, puede no solo ejercer la función que por autonomía se le encuentra encomendada, sino también alguna de las otras dos o sea lo que los tratadistas distinguen como temperancias constitucionales.

4.- CLASIFICACION.

Consecuentemente y sin desconocer tales circunstancias, los controles del Estado se clasifican, en principio, en razón de cada uno de los poderes y de sus funciones propias, a saber: control legislativo, control administrativo y control judicial o jurisdiccional.

a) El Control Legislativo. Correspondiente al Congreso de la Unión, a su vez puede presentar tres diversas manifestaciones: la primera, la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos e inclusive la conducta de los servidores públicos.

La segunda que consiste en el control presupuestal, que abarca las dos grandes fases del presupuesto, es decir la aprobación inicial y la de lo ejercido como última fase del ejercicio financiero de los poderes; y una tercera, que se traduce en el control político, mismo que se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante las cámaras a informar sobre sus ramos, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades los ejercicios presupustales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la Administración Pública Federal.

Estos campos de operación del control legislativo encuentran su fundamento en la Constitución General de la República, particularmente en sus Artículos 73, 74, 90 y 93, así como en las respectivas Leyes Orgánicas del Congreso de la Unión y de la Contaduría Mayor de Hacienda.

b) El Control Administrativo. Correspondiente al Poder Ejecutivo Federal, tal vez el más amplio que ejerce en las funciones públicas, es constitutivo del control de la Administración Pública Federal con amplia fundamentación en el propio texto de la Constitución y en el vasto universo de la leyes administrativas, según se expondrá más adelante. Esta variante del control puede ser clasificada desde seis puntos de vista o criterios diferentes.

El principio deriva del tipo de actos que se realicen para tratar de controlar la Administración Pública, dentro de los que se pueden advertir tanto actos de verificación como de vigilancia, recomendación, decisión (autorizaciones, permisos, licencias, etc.), evaluación y hasta imposición de sanciones.

El segundo criterio se apoya en el objeto que se persigue con el control, por lo que puede clasificarse como control de legalidad, de fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia.

El tercer punto de vista radica en el momento o tiempo en que se efectúan los actos de control, lo que permite reconocer, en primer lugar, al control preventivo, también llamado apriori o es ante, y que es el que tiene lugar antes que los actos propiamente administrativos se realicen, a través de medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten, con sujeción a las leyes, planes y programas. En segundo término el concurrente o coincidente, que puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión administrativa, y por último, el conclusivo, también denominado a posteriori o ex post, que puede efectuarse después de realizados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación.

De acuerdo a este criterio podemos afirmar que el control que realiza la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es apriori o ex ante que tiene como finalidad impedir o corregir las acciones irregulares antes de su consumación.

El cuarto criterio corresponde a la forma de actuación de los órganos de control, y así se tiene, por una parte, la actuación de los órganos controladores, discrecionalmente, pueden o no intervenir para constatar, verificar o vigilar las gestiones de los servidores públicos o los

actos administrativos pueden realizarse a petición de la parte interesada, ya se trate de particulares o de personas morales del sector público; y en un tercer lugar, los actos que de manera obligatoria, al tenor del mandato de la ley, deben efectuarse por los órganos de control.

El quinto enfoque se presenta desde el ángulo del sujeto activo u órgano que realiza el control y, en este aspecto, el control puede ser interno, cuando se efectúa por órganos o autoridades de la propia Administración Pública como un autocontrol, o por instrucciones y designación de los miembros de la misma, como en el caso de las firmas de auditores que se contratan para tal efecto.

También puede ser externo, cuando el control, en el caso presupuestal se efectúa por la Cámara de Diputados a través de su órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda, o bien en otros casos de discusión de constitucionalidad o de incertidumbre o cuestionamiento de legalidad, cuando se realiza por el Poder Judicial o por tribunales administrativos autónomos.

Por último, el sexto criterio se fija en función de los efectos o resultados del control administrativo, y así puede ser formal, cuando sólo constata que las acciones administrativas efectuadas se ajusten a la ley con efectos únicamente declaratorios; o constitutivo, cuando la intervención de los órganos controladores generan derechos y obligaciones o constituye el fundamento y base para la realización de acciones posteriores, ya fuere de corrección o inclusive de orden sancionario.

c) El Control Judicial o Jurisdiccional. Este corresponde al Poder Judicial de la Federación (Artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República; Ley Orgánica

del Poder Judicial de la Federación, Ley de Amparo y Códigos Federales Civil, Penal y de Procedimientos Civiles y Penales), puede clasificarse como "control de constitucionalidad, cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la Carta Fundamental, o como control de legalidad, cuando tratándose de dirimir controversias y en la función primordial de definir el derecho, se imprime certeza jurídica a situaciones de conflicto que se suscitan con los particulares entre sí o con el Estado en cualquiera de sus diversas manifestaciones."⁵⁴

Por diferencias específicas que las caracterizan y otras más que resultaría prolijo mencionar, aunadas a las divergencias de orden general que han quedado reseñadas por separado, podemos afirmar categóricamente que ni teórica ni jurídicamente puede sustentarse duplicidad de objetivos o de funciones entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, toda vez que se trata de órganos formal y materialmente diversos que realizan un control gubernamental desde distintos ángulos y motivaciones uno externo y otro interno, uno aposteriori y otro apriori uno posterior al ejercicio presupuestal y el otro preventivo y permanente y que no obstante lo anterior, se complementan en lo técnicamente y con propiedad puede considerarse como un ciclo total de control gubernamental, a fin de lograr que los actos del Estado que por autonomía tienen encomendados se ajustan a los fines de beneficio colectivo.

5.- DIFERENCIAS ENTRE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA Y LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

La Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, conforme a las atribuciones que tienen conferidas, efectúan paralelamente auditorías y evaluaciones, la primera a las entidades enumeradas en el artículo 2o. de la Ley

⁵⁴ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. "La Contraloría y el Control Interno en México". Ed. Fondo de Cultura Económica, pp. 468-470.

de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la segunda a las dependencias y entidades que según su Ley Orgánica conforman a la Administración Pública.

Cabe destacar que la Contaduría Mayor de Hacienda cuenta con facultades para revisar y evaluar las operaciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no así ésta las de la Contaduría.

Contaduría Mayor de Hacienda

Revisa la cuenta Pública del Gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal.

Verifica si las entidades a que se refiere al artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal realizaron sus operaciones de acuerdo a las leyes, ejercieron correctamente sus presupuestos, se ajustaron a los programas de inversión y aplicación de los recursos de financiamiento con periodicidad y legalidad.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La fracción I del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la facultad para planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, y para inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

El control se concreta únicamente a administración pública centralizada y Parastatal.

En la fracción I del artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda se pretende siempre a posteriori la verificación del cumplimiento exclusivo de obligaciones presupuestales y financieras así como de programas de inversión.

En la fracción II del artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, se faculta a la Contaduría para rendir informes previo y de resultados, siempre sobre la revisión de la Cuenta Pública, a la Cámara de Diputados, con las observaciones y comentarios correspondientes.

La CMH puede promover el fincamiento de responsabilidades (fracción IX del artículo 3o., LOCMH) Dichas responsabilidades solo serán por daños o perjuicios causados intencional o imprudentemente a la Hacienda Pública Federal o al Departamento del Distrito Federal.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene facultades para ejercerlas en todo tiempo, en función del control preventivo que le corresponde.

La SECOGEF debe informar anualmente al presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización.

La SECOGEF está facultada para constituir o fincar responsabilidades administrativas cuando procedan a los servidores públicos; aplicar las sanciones que le correspondan y constituir o fincar responsabilidades a su propio personal

6.- FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES

El artículo 3o., de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que las autoridades competentes para aplicar dicha ley serán entre otras la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Al efecto dentro de sus atribuciones aplica procedimientos bien sea para fincar responsabilidades que para imponer sanciones. El pliego de responsabilidades es una resolución definitiva, que se constituye en un crédito fiscal y por lo tanto las autoridades hacendarias ejecutoras para su cobro lo realizarán mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución.

Debemos entender por crédito fiscal según lo establece el artículo 4o., del Código Fiscal de la Federación en vigor: Son créditos fiscales los que tengan derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos, o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares así como aquellas a las que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

En virtud de que el pliego de responsabilidades es una resolución definitiva, los servidores públicos señalados como responsables tendrán la opción de impugnarlos ya sea mediante el recurso de revocación o mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal de la Federación.

Una vez que se ha presentado una queja o denuncia en la cual existen elementos viables para configurar la responsabilidad de los servidores públicos, o de oficio, la Secretaría de la

Contraloría General de la Federación iniciará un procedimiento de investigación para verificar lo señalado en la denuncia o aquellas situaciones que puedan resultar como irregularidades sancionadas por la ley.

Al efecto la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, a través de su Dirección de Verificación misma que dentro de sus facultades tiene la de investigar y verificar cualquier irregularidad administrativa de los servidores públicos, una vez que se ha hecho la investigación y existen elementos suficientes con los que se presume la posible responsabilidad de los servidores públicos, lo turna a la Dirección de Responsabilidades para que se inicie el procedimiento administrativo de responsabilidades.

No obstante también podría tomarse la queja o la denuncia una vez realizada la investigación señalada, en virtud de que no aparecieron elementos suficientes, para presumir la responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados.

El procedimiento administrativo de responsabilidad esta claramente determinado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El procedimiento anterior, se lleva a cabo en la Dirección de Responsabilidades dependiente de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, comenzando con un auto de inicio que contendrá:

Fecha y lugar en que se emite,

Nombre (s) de los servidores públicos responsables,

Irregularidades administrativas por las cuales se dará inicio al procedimiento administrativo de responsabilidades,

La orden para citar a los presuntos responsables,

La orden para practicar las diligencias necesarias tendientes a la aclaración de la responsabilidad imputada,

La orden para que se registren en el libro de gobierno y se le de el número de procedimiento administrativo que le corresponda, y

La firma del Director de Responsabilidades.

La garantía de audiencia en este procedimiento se otorga de la siguiente manera:

Mediante citatorio escrito, el presunto responsable deberá ser citado a una audiencia, en el citatorio se le hará saber: la responsabilidad o responsabilidades administrativas que se le imputen, se le indicará el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia, se señalará el derecho que tiene a ofrecer pruebas y a alegar en la misma lo que a su derecho convenga, el derecho que tiene a nombrar defensor y a asistir con él a dicha audiencia, a ésta también asistirá el representante de la dependencia o entidad a que pertenezca el servidor público presunto responsable que para tal efecto haya sido designado.

La audiencia en mención deberá llevarse a cabo en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, contados a partir de la fecha de notificación.

El día de la celebración se levantará el acta correspondiente en la que obre la declaración del presunto responsable, con las formalidades ya señaladas, en la que deberán estar apercibidos de declarar con verdad, todos aquellos que así lo hagan, y deberá ser debidamente firmada, por todos los que en ella intervinieron.

En virtud del procedimiento de responsabilidad que se sigue en contra de un servidor público presunto responsable, y por la importancia del mismo, o si a criterio de la autoridad administrativa así conviene para la conclusión o continuación de las investigaciones y del procedimiento, se podrá suspender temporalmente al o a los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones.

De acuerdo al artículo 64 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pudiendo decretarse en cualquier momento, es decir previa o posteriormente al citatorio al que nos hemos referido anteriormente, estableciendo la propia fracción que dicha suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le imputa al servidor público, y por lo tanto en la determinación que se haga para la suspensión del o de los servidores públicos se hará constatar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal decretada en contra de un servidor público, suspende los efectos de su nombramiento y por supuesto la ocupación del empleo, cargo o comisión y empezará a correr desde el momento en que le sea notificada al interesado, aunque señala el segundo párrafo de la fracción a que nos referimos que también surtirá sus efectos cuando el servidor público presunto responsable quede enterado de la resolución por cualquier medio.

Si al celebrarse la audiencia, se desprende que no se cuenta con elementos suficientes para resolver o aparezcan otros que impliquen una nueva responsabilidad administrativa a

cargo del presunto responsable o de otras personas podrá disponer la práctica de las investigaciones necesarias y citar para otra u otras audiencias.

En la audiencia se pueden ofrecer toda clase de pruebas ya que la ley no establece ninguna limitación, aunque por supuesto tendrán que tener relación con los hechos que se investigan y que no vayan en contra de la moral, las buenas costumbres o el derecho.

De acuerdo con lo anterior, la autoridad administrativa, para obtener mayores elementos de convicción y para que sean tomadas en cuenta al momento de dictar resolución podrá entre otras, practicar auditorías, solicitar documentos públicos a las autoridades correspondientes, desahogar pruebas testimoniales y en su caso, peritajes, etc.

El procedimiento administrativo de responsabilidades deberá concluir con la emisión por parte de la autoridad de una resolución, (se deberá dictar al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes y deberá notificarse dentro de las 24 horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia o entidad o al superior jerárquico) la cual deberá resolver sobre la existencia o no de la responsabilidad que se imputó al servidor público, es decir absolviendo o declarando que el servidor público es responsable de las imputaciones que se le hicieron, y por lo mismo imponiéndole las sanciones administrativas correspondientes.

En el caso en que se emita una resolución condenatoria, es decir en la que se señala que el servidor público es responsable de las imputaciones, se le podrán imponer las sanciones que señala el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que son las que a continuación se enlistan:

- **Apercibimiento privado o público**
- **Amonestación privada o pública**
- **Suspensión**
- **Destitución del puesto**
- **Sanción económica, e**
- **Inhabilitación**

Para la imposición de la sanción económica se tomarán en cuenta los beneficios obtenidos y los daños causados por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la propia ley.

Una vez determinada la sanción en cantidad líquida, de esta se aplicarán dos tantos, éstas serán pagadas por los infractores de acuerdo a la equivalencia que tengan en salario mínimo vigente al día de su pago.

Lo anterior quiere decir, que una vez señalada la sanción económica, dos tantos del lucro y daños y perjuicios causados, se deberá obtener su equivalente al salario mínimo mensual vigente en la fecha de imposición de la sanción económica y con ese porcentaje se deberá cobrar la sanción al presunto responsable el día en que efectue su pago.

Es precisamente, en el fincamiento de responsabilidades y en el oficio de promoción de imposición de sanciones en donde estos dos órganos se relacionan al efecto el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su fracción XIII la coordinación entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación al establecer: "coordinará con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades".

7.- COORDINACION ENTRE CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA Y LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

La Contaduría Mayor de Hacienda puede establecer coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a fin de uniformar normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad, normas de auditoría gubernamental y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobantes de ingresos y gasto público con fundamento en la fracción VII del artículo 3o., de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En lo que se refiere al fincamiento de responsabilidades, la Contaduría Mayor de Hacienda, las puede promover ante las autoridades competentes (fracción IX del artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda) Dichas responsabilidades sólo serán por daños perjuicios causados intencional o imprudentemente a la Hacienda Pública Federal o al Departamento del Distrito Federal (artículo 27) y serán sin perjuicio de las que procedan por otras leyes (artículo 2o.).

Por su parte la Secretaría de la Contraloría General de la Federación está facultada para constituir o fincar las responsabilidades administrativas cuando procedan, a los servidores públicos federales, aplicar las sanciones que correspondan y constituir o fincar responsabilidades a su propio personal, aplicar sanciones económicas a los servidores públicos cuando aquéllas fueran superiores a cien veces el salario mínimo, aplicar sanciones a los contralores internos de las dependencias, determinar la suspensión temporal en sus cargos de los servidores públicos en casos de procedimientos de investigación y declarar que queden sin efecto los nombramientos de los servidores públicos cuando éstos no presenten sus declaraciones o manifestaciones de registro patrimonial (artículo 32 de la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal, fracciones XVII y XVIII y 52, 53, 54, 56 fracciones VI)

Al respecto es prudente señalar algunas definiciones de coordinación.

Coordinar, “ consiste etimológicamente hablando, en el seno de una organización compleja, en utilizar fórmulas que permitan asegurar la unidad de acción”.⁵⁹

“La coordinación es una mezcla confusa de poder jerárquico y de concertación”.⁶⁰

La coordinación es la esencia de la administración, puesto que el logro de la armonía del esfuerzo individual hacia la consecución de las metas del grupo es el propósito de la administración misma. Así cada una de las funciones de la administración es el ejercicio de coordinación, la administración pública implica la coordinación de todas las actividades organizadas cuyo propósito es la realización de la política pública y la congruencia, equilibrio, armonía en las acciones administrativas, a través de la suma de esfuerzos realizados por los diferentes sujetos u órganos que buscan un objetivo común.

La coordinación, debe pues, consistir en una nueva distribución de la información entre los diversos componentes del mecanismo del Estado, a fin de igualar entre sí los recursos en información, de la que cada uno debe disponer para participar en la elaboración de una decisión común.

⁵⁹ DELJON, A.G. “La Coordination Administrative en Matière Economique”. Ed. De. Sirey Paris, 1959 pp 12.

⁶⁰ SIEZ, Lucien. “L'Administration pp. speculative”. Librairie A. Colin Paris 1973 pp 238.

“ La coordinación administrativa es el grado en el cual las diversas partes interdependientes de un sistema social, operan conforme a los requerimientos de las otras partes y del sistema en su conjunto”.⁶¹

Procede separar la macrocoordinación, que es aquella que se presenta entre dos o más instituciones de la administración pública federal y la microcoordinación, misma que se refiere a la interna de estas instituciones, existiendo además una coordinación intergubernamental, es decir entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales y los Municipales y aún entre varios Municipios.

Como podemos observar la coordinación entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no se puede adecuar a esta clasificación de macrocoordinación, toda vez que se trata de órganos de naturaleza jurídica distinta, además, la Contaduría Mayor de Hacienda no se encuentra dentro de la Administración Pública Federal, en virtud de que como hemos señalado se trata del órgano técnico de la Cámara de Diputados y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es el órgano de control interno de la Administración Pública Federal

En la doctrina francesa se habla de diversos tipos de coordinación entre ellas:

La Coordinación Directa o Jerárquica.- Entendiéndola como un proceso administrativo que se realiza, generalmente, en el interior de las instituciones público-administrativas, a través de este mecanismo de participación, las iniciativas del nivel superior se transmite en

⁶¹ BLONCH Laine, François. “Coordinación Administrativa en Materns Económica y Social”. Rev. Ad. Pùb. IIEP Madrid 1950, pp. 9.

forma de instrucciones a los subordinados, para que con su colaboración se amplíen o profundicen.

La Coordinación Indirecta.- Es un proceso que se establece entre áreas administrativas o instituciones público-administrativas, ubicadas al mismo nivel de decisión jerárquica, dentro del cual no es posible observar la investidura de un coordinador especial con atribuciones jerárquicas.

La coordinación indirecta tiene como finalidad lograr la cooperación espontánea de los representantes institucionales; para ello, se busca despertar el interés de los participantes mediante la coordinación de cuerpos colegiados, que además de lograr trabajos de equipo, permiten a los integrantes, generar un sentimiento de autocoordinación, cuya manifestación más clara sería el celo y el sentido de responsabilidad sobre los acuerdos aprobados.

La Coordinación Material o Estructural.- Es un proceso administrativo que se establece entre las instituciones público administrativas, o entre áreas administrativas de un todo homogéneo. Este proceso administrativo que se establece entre las instituciones las instituciones público administrativas, o entre áreas administrativas de un todo homogéneo. Este proceso de coordinación, se establece entre el titular del Poder Ejecutivo y los representantes institucionales de la Administración (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos), con el objeto de homogenizar la acción pública.

Es difícil contemplar dentro de estas clasificaciones a la coordinación entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, toda vez que son órganos de naturaleza jurídicamente distinta, pero debemos entenderla como: el

establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

Debemos precisar que estos órganos se coordinan principalmente en dos de las acciones legales que emprende la Contaduría Mayor de Hacienda que son el oficio de promoción de fincamiento de responsabilidades y el oficio de promoción de imposición de sanciones administrativas, concretamente en el oficio de promoción de fincamiento de responsabilidades se han suscitado diversas controversias, porque como se ha señalado en los capítulos anteriores, siempre se promueven por falta de solventación de los pliegos de observaciones, al respecto haremos un breve análisis.

Una vez transcurrido el plazo de 45 días hábiles, el cual es improrrogable, a que se refiere el artículo 33 de la ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en caso de que no haya desahogado el Pliego de Observaciones respectivo el órgano técnico con fundamento en lo dispuesto por los artículos 3o., fracción IX, 7o., fracción X, incisos a), b) y c) y fracción XIII, 20, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34, fracción II de la Ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en relación con los artículos 45, 46, 47, 48 y demás relativos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 160 y 172 de su Reglamento y 32 Bis, fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, promueve el fincamiento de responsabilidades correspondientes ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. A tal efecto se remite un oficio a esa dependencia con los antecedentes del caso, con el propósito de que finque dichas responsabilidades.

8.- OPINION EN RELACION A LA CALIFICACION DE LOS PLIEGOS DE OBSERVACIONES QUE EMITE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA Y QUE REALIZA LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

En relación al fincamiento de responsabilidades derivadas de los pliegos de observaciones que formula la Contaduría Mayor de Hacienda a las dependencias y entidades públicas, se plantea la interrogante de precisar si la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene la facultad de calificar los pliegos de observaciones y el consecuente monto de las responsabilidades derivadas de los mismos y que promueve este órgano técnico, tal como sucede con los pliegos preventivos de responsabilidades que formulan las dependencias y entidades públicas cuando detectan alguna irregularidad en sus áreas.

Al efecto es pertinente citar a Agustín Herrera Pérez, que señala en su obra " Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos", lo siguiente:

" Para el caso de que los informes rendidos por las entidades o por los servidores públicos señalados en los pliegos de observaciones, o por los particulares, no justifiquen debidamente el mismo, la Contaduría Mayor de Hacienda promueve el fincamiento de las responsabilidades definitivas a cargo de los servidores públicos que considera como responsables ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que esta formule el pliego de responsabilidades y del pliego de observaciones.

Una vez hecho lo anterior la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de acuerdo a sus facultades, procede a la calificación del pliego de observaciones y se sigue el mismo trámite para la calificación de los pliegos de responsabilidades. Cuando se recibe el

pliego de observaciones con la correspondiente promoción de fincamiento de responsabilidad se califica...".⁶²

Las principales normas jurídicas que deben considerarse para abordar el anterior planteamiento son:

Los artículos 49 y 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 28, 31 y 33 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; 45 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 169 y 172 del Reglamento de esta última ley.

Para aclarar el referido planteamiento es necesario partir de la premisa básica que es de facultad exclusiva de la Cámara de Diputados revisar por conducto de su órgano técnico, es decir la Contaduría Mayor de Hacienda, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, asimismo, determinar las responsabilidades que deriven de las irregularidades que se detectaron en las dependencias o entidades públicas, con motivo de dicha revisión, tal como lo dispone expresamente la fracción IV, párrafos primero, cuarto y quinto del artículo 74 Constitucional, lo cual se vuelve a reiterar en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuyo texto establece que si de la revisión de la Cuenta Pública, la Contaduría determina responsabilidades promoverá el ejercicio de las acciones que correspondan.

Lo anterior significa que, de conformidad con los artículos 74 fracción IV de nuestra Constitución y 31 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, corresponde a este órgano técnico determinar las responsabilidades que deriven de las irregularidades que

⁶² HERRERA PÉREZ, Agustín. "Las Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos". Ed. Cursa, S.A. pp.187

detectó con motivo de la revisión de la Cuenta pública; o sea que es la Contaduría la que ha de fijar los términos de tales responsabilidades, en cuanto a los sujetos responsables, monto y el concepto, entre otros aspectos, esto se entiende aún desde el punto de vista filológico pues la palabra " determinar " quiere decir fijar los términos de una cosa.

Acorde con lo anterior se encuentra el artículo 172 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, pues dispone en su segundo párrafo que tratándose de los Pliegos de Observaciones que remita la Contaduría Mayor de Hacienda, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación procederá a constituir la responsabilidad respectiva, cuando las entidades informen que dichos pliegos de observaciones no fueron solventados, es decir que a los mismos, no les es aplicable el primer párrafo del citado artículo, el cual establece que la Secretaría calificará invariablemente los pliegos preventivos de responsabilidades que reciba, confirmándolos, modificándolos o cancelándolos; esto se aplica por que como ya se expreso tanto por disposición constitucional como legal, corresponde únicamente a la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico de la Cámara de Diputados, determinar las responsabilidades que deriven de las irregularidades encontradas con motivo de la revisión de la Cuenta Pública. Por tanto, la interpretación que pretendiera ser aplicable a los pliegos de observaciones la calificación de la Secretaría, sería contraria a la disposición constitucional mencionada.

Además, tampoco se les aplica a los pliegos de observaciones la calificación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por que de conformidad con el aludido artículo 172, sólo procede tratándose de pliegos preventivos de responsabilidades y el pliego de observaciones no es, en modo alguno un pliego preventivo de responsabilidades; esto desprende de la distinción que expresamente establece el artículo 45 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, al mencionarlos en fracción separada y aún en el propio artículo 172 se hace referencia en forma separada a los pliegos

preventivos de responsabilidades y a los pliegos de observaciones, en consecuencia, éstos no se subsumen en los primeros.

Aún interpretando específicamente el segundo párrafo del señalado artículo 172, no es factible la calificación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sobre los pliegos de observaciones, ya que en tal precepto se dispone que respecto de los pliegos que remita la Contaduría, la Secretaría procederá, es decir deberá constituir la responsabilidad respectiva. Esta última palabra es decir “ respectiva ”, es importante pues filológicamente significa lo que atañe o pertenece a una cosa, con relación o proporción a una cosa, esto quiere decir que la Secretaría, constituirá la responsabilidad en proporción al monto de las responsabilidades que promovió la Contaduría, derivadas del pliego de observaciones de que se trate.

Por lo que se refiere a la frase “ cuando las entidades informen que dichos pliegos no fueron solventados”, contenida en la última parte del segundo párrafo del referido artículo 172, se debe destacar que esta situación se presenta dentro del plazo de 45 días hábiles posteriores a la notificación del pliego de observaciones que de conformidad con el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contaduría, se otorga a la dependencia o entidad pública destinataria del pliego, así como a los servidores públicos o particulares que hayan participado en la irregularidad. De tal suerte, que dentro de dicho plazo la dependencia o entidad y demás personas deberán informar sobre la solventación del pliego de observaciones respectivo; tal informe deberá rendirse dentro del plazo improrrogable de 45 días hábiles. Por tanto, el informe a que alude el multicitado artículo 172, tiene que darse necesariamente dentro de ese plazo de 45 días hábiles, lo cual se confirma por lo dispuesto por la fracción III del artículo 28 de dicha Ley Orgánica, que establece que las responsabilidades serán imputables a los servidores públicos de las dependencias o entidades públicas que dentro de dicho término no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la

solventación de los pliegos de observaciones formulados por la Contaduría Mayor de Hacienda.

De este modo los destinatarios del pliego de observaciones, gozan de un plazo de 45 días hábiles para ser escuchados por la Contaduría Mayor de Hacienda, alegando lo que asu derecho convenga a través del informe que deben rendir a este órgano técnico relativo a la solventación del respectivo pliego de observaciones, debiendo aportar todos los documentos y medios probatorios encaminados a aclarar la irregularidad contenida en dicho pliego. Por tanto si tales destinatarios ya fueron oídos por esta Contaduría, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no tiene por que volver a recibir de esos destinatarios otros documentos o medios probatorios, pues para ello ya contaron con un plazo de 45 días, el cual por determinación del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, es improrrogable, es decir perentorio, ni mucho menos admitir el recurso de inconformidad que por disposición expresa del artículo 169 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, sólo procede respecto del pliego preventivo de responsabilidades. Lo anterior no significa, que el destinatario del pliego de observaciones quede en estado de indefensión pues por una parte ya fue escuchado por la Contaduría y por otra, aún cuando se finque el pliego de responsabilidades por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quedan expedidos sus derechos para hacerlos valer ante los tribunales competentes.

Expuestas las razones de carácter jurídico, vale la pena resaltar un elemento de carácter político. De acuerdo con la organización política que regula nuestra Constitución, el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tal como lo determina el artículo 49 de nuestra Carta Magna, de modo que cada uno de esos Poderes es autónomo y no esta subordinado a otro Poder, es decir jerárquicamente esos tres Poderes no dependen uno del otro. Por tanto, admitir la calificación de la Secretaria de la Contraloría General de la Federación a los pliegos de

observaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda y del monto de las responsabilidades que promueve, sería contrario a la propia naturaleza del Poder Legislativo, como integrante de los Poderes de la Unión, pues implicaría que el Poder Legislativo se sujetar en sus atribuciones, que por mandato constitucional y legal le corresponden, a las ordenes del Poder Ejecutivo; concretamente se obstaculizaría la función fiscalizadora, en materia de ingresos y gasto público, de la Cámara de Diputados, que ejerce por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por lo expuesto, se concluye que una vez que la Contaduría Mayor de Hacienda promueva el fincamiento de responsabilidades derivadas del pliego de observaciones de que se trate, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación debe constituir la responsabilidad en los términos que fije la Contaduría, es decir en cuanto a los sujetos responsables, monto de las responsabilidades y concepto de éstas, entre otros elementos; pues como ya se señaló, por disposición constitucional y legal, corresponde a la Contaduría determinar las responsabilidades derivadas de las irregularidades contenidas en los pliegos de observaciones que formule a las dependencias o entidades públicas, con motivo de la revisión de la Cuenta Pública.

En consecuencia, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, debe abstenerse de calificar los pliegos de observaciones y las responsabilidades cuyo fincamiento promueva la Contaduría Mayor de Hacienda, por los siguientes motivos:

Las responsabilidades derivadas de las irregularidades detectadas por la Contaduría Mayor de Hacienda, con motivo de su revisión, por disposición constitucional y legal, corresponde determinarlas única y exclusivamente a este órgano técnico.

El pliego de observaciones no es pliego preventivo de responsabilidades, por lo que no le es aplicable el primer párrafo del artículo 172 del citado Reglamento.

El pliego de observaciones, en cuanto no es pliego preventivo de responsabilidades, no admite el recurso de inconformidad ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a que se refiere el artículo 169 del mencionado Reglamento.

De conformidad con el segundo párrafo del aludido artículo 172, la Secretaría, debe constituir las responsabilidades derivadas de los pliegos de observaciones que remita la Contaduría.

Sería contrario a la propia naturaleza del Poder Legislativo, como integrante de los Poderes de la Unión, es decir se quebrantaría la organización política regulada en nuestra Constitución, pues al admitirse dicha calificación la función fiscalizadora del ingreso y gasto público que ejerce la Contaduría Mayor de Hacienda, se sujetaría a las órdenes del Poder Ejecutivo.

De esta suerte aceptar la calificación por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a los pliegos de observaciones y responsabilidades derivadas de los mismos que promueva este órgano fiscalizador, además de contravenir disposiciones constitucionales y legales, haría nugatoria la función fiscalizadora del ejercicio del presupuesto de egresos y la aplicación de la Ley de Ingresos, que tiene encomendada la Contaduría Mayor de Hacienda, lo que implicaría que en esta materia se subordinara el Poder Legislativo al Ejecutivo

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es la competente para investigar y determinar todas las responsabilidades administrativas en que incurran servidores público y que son reguladas por diversas leyes.

De lo anterior, podemos concluir claramente que el único objetivo del fincamiento de los pliegos preventivos con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es que los servidores públicos indemnicen o restituyan los daños y perjuicios causados; es decir, tienen un efecto exclusivamente resarcitorio, puesto que una vez que se formula el pliego preventivo o definitivo en cantidad líquida, que equivale al monto de los daños y perjuicios que se ocasionan a la Hacienda Pública Federal, con la solventación del mismo.

9.- MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

Órgano del Estado encargado de investigar los delitos y de ejercitar la acción penal ante el Juez.

Por otra parte, los órganos de control que analizamos no invaden funciones de otros órganos del Estado relacionados con la investigación y persecución de conductas delictuosas en que incurran los servidores públicos, porque sus funciones no están dentro de las de carácter persecutorio de los delitos que pudieran detectarse en el ámbito del servicio público, facultades que son exclusivas del Ministerio Público con fundamento en lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como mencionamos anteriormente, la Contaduría Mayor de Hacienda tiene dentro de sus acciones a la denuncia penal, mediante ésta la Contaduría Mayor de Hacienda pone en conocimiento del Ministerio Público, las irregularidades cuyos hechos que las configuran presumiblemente pueden ser constitutivos de algún delito, efectuando una exposición minuciosa de los hechos y apoyándose en un dictámen.

Esta viene a ser sin duda la acción más drástica de la Contaduría Mayor de Hacienda además aún cuando se promueva la denuncia penal podrá, independientemente promoverse la responsabilidad administrativa, aunque por política del órgano técnico se promueve prioritariamente la primera afín de evitar poner sobre aviso a los presuntos responsables y eludan la acción legal correspondiente.

De igual forma la Secretaría de la Contraloría General de la Federación denuncia ante el Ministerio Público los delitos por conductas en el manejo de los recursos de la Nación y en el funcionamiento de los servicios públicos.

CAPITULO CUARTO

ACCIONES PARA LA MODERNIZACION DE
LA FISCALIZACION SUPERIOR EN MEXICO

CAPITULO CUARTO

ACCIONES PARA LA MODERNIZACION DE LA FISCALIZACION SUPERIOR EN MEXICO

INTRODUCCION

Es objeto del presente estudio, aportar elementos que permitan determinar los aspectos de la Fiscalización Superior en México, susceptibles de ser modernizados. al efecto, la Dirección General Jurídica ha realizado el presente reporte de avance que contiene el análisis comparativo de la forma de operación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de diversos países de latinoamérica, el cual identifica las similitudes y asimetrías que las naciones consultadas presentan en torno a sus características generales, marco jurídico, sistemas y etapas en el proceso de fiscalización, así como las facultades derivadas del mismo.

Para la elaboración del presente estudio fueron requeridas para aportar información Entidades Fiscalizadoras Superiores como Brasil y Uruguay, que en el marco jurídico atributivo de un Tribunal de Cuentas poseen facultades inclusive para ejecutar sus propias resoluciones. en tanto que el resto de las Entidades de Fiscalización Superior, con excepción de México, se desenvuelven en el ámbito de una Contraloría General, de cuya valoración se deducen los supuestos teórico práctico en que se concibe la Fiscalización Superior en sus respectivos ámbitos de Jurisdicción.

Lo anterior con el propósito de determinar su mayor o menor grado de dependencia de los poderes reconocidos en cada país, así como el Marco Operativo en que se desenvuelven,

para así, con base en esas experiencias, determinar los aspectos que pueden enriquecer y modernizar la Fiscalización Superior en México.

Para el logro de tal objetivo, fueron remitidos cuestionarios a las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador y Uruguay.

El presente estudio, ha sido elaborado con información que obra en poder la Contaduría Mayor de Hacienda, deducida de las respuestas a los cuestionarios que les fueron enviados a las Entidades de Fiscalización Superior miembros de la Organización Latinoamericana y el Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, para la realización del proyecto de investigación denominado " Estudio Comparativo de la Legislación Sobre el Control en Latinoamérica y el Caribe ", las cuales se refieren básicamente a las Características Generales y Marco Jurídico, también con información derivada de la solicitud de colaboración que les fue planteada a las Entidades Fiscalizadoras Superiores consultadas y que en esencia se refiere a los mecanismos administrativos y jurídicos que en cada uno de sus respectivos países se tienen establecidos con este fin, partiendo para ello de la obligación constitucional o legal que disponga el cumplimiento de esta obligación a cargo del Poder Ejecutivo.

2. DENOMINACION

Los ordenamientos jurídicos analizados nos permiten apreciar la existencia de un sector mayoritario de Entidades Fiscalizadoras Superiores, cuya denominación es la de Contraloría General, a diferencia de Brasil y Uruguay, que utilizan la de "Tribunal de Cuentas" y México la de "Contaduría Mayor de Hacienda".

3. JERARQUÍA

Las ocho Entidades Fiscalizadoras Superiores mencionadas se ubican en el máximo nivel jerárquico del marco jurídico de su país al fundamentar su actuación en la Constitución Política y en ordenamientos que norman su actuación y regulan su estructura orgánica (Leyes y/o Reglamentos).

Asimismo, todos los Organismos de Fiscalización aludidos se fundamentan en ordenamientos legales que regulan el desarrollo de las dependencias y entidades en el Marco de la Administración Pública; los ingresos y los egresos públicos, y responsabilidades de carácter civil, penal, administrativa y política de los servidores públicos.

4. AUTONOMIA DE GESTION

Se entiende por autonomía interna de la Entidad Fiscalizadora Superior, "aquella facultad que les permite regular su estructura orgánico-funcional. Ello no implica libertad absoluta para el desarrollo de sus funciones, sino su eficaz cumplimiento dentro del marco legal que les es aplicable".⁶³

En relación con la autonomía de gestión, es necesario destacar de qué Poder del Estado depende la Entidad Fiscalizadora y ante quién tiene la obligación de informar el resultado de su revisión.

⁶³ La Fiscalización Superior en América Latina, Revista Técnica "Horizontes" Lima, Perú. 1990. p. 45.

En este aspecto destaca el caso de la Entidad Fiscalizadora Superior de Bolivia que depende directamente del Presidente de la República, a quien informa el resultado de su revisión, también debe informar al Congreso dichos resultados.

En relación a las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador y Uruguay; tienen autonomía funcional, no obstante esta característica tienen la obligación de informar el resultado de su gestión al Congreso o Asamblea y en el caso de Chile y Uruguay también informan del resultado de su gestión al Poder Ejecutivo.

En relación a la Entidad Fiscalizadora Superior de México que es el Órgano Técnico de la Cámara de Diputados, cuya supervisión está a cargo de la Comisión de Vigilancia nombrada por dicha Cámara, tiene amplias facultades para revisar la Cuenta Pública Federal, ejerciendo funciones de Contraloría, y a la conclusión de su labor de fiscalización elabora dos informes, (Previo y de Resultados) que rinde a la Cámara de Diputados, el primero dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la Cuenta Pública; y el segundo dentro de los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción.

5. DESIGNACIÓN DEL TITULAR DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

En Bolivia y Chile el nombramiento del Titular lo realiza el Presidente de la República con Acuerdo del Senado

En Costa Rica y Uruguay los nombra la Asamblea Legislativa; en Ecuador el Poder Legislativo hace la designación de una terna propuesta por el Presidente de la República; en Colombia es electo por el Congreso, y en México por la Cámara de Diputados de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia.

En Brasil, el Tribunal de Cuentas está integrado por nueve ministros, tres designados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, dos se eligen alternativamente de los auditores o de los miembros del Ministerio Público adjunto al Tribunal, teniendo como premisa para su selección su antigüedad y méritos, los seis ministros restantes son designados por el Congreso; el Ministro Presidente es electo, por mayoría de votos de los miembros del Tribunal.

6. DESTITUCION DEL TITULAR

En relación al procedimiento para destituir al Titular de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, todas lo establecen en su legislación. En los casos de Bolivia, Brasil y Colombia, existen procedimientos cuyo desahogo es competencia de la Suprema Corte de Justicia o Tribunal Federal.

En Chile, Costa Rica, Ecuador y México, sólo puede destituirse al Titular por causa grave, imposibilidad física, ineficiencia o notable abandono de sus funciones, en tanto que, en Uruguay puede ser destituido por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Organo Legislativo.

7. ATRIBUCIONES EN MATERIA HACENDARIA

Previo al análisis de las atribuciones de las EFS en materia hacendaria, cabe señalar que en todos los países cuya información se analiza el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos se elaboran por un Ministerio o Secretaría de Estado dependiente del Ejecutivo.

Asimismo, el Parlamento o Congreso es quien aprueba el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, cabe destacar que en el caso de México, en virtud de que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras, por disposición Constitucional corresponde a la Cámara de Diputados como facultad exclusiva aprobar el Presupuesto de Egresos y al Congreso de la Unión aprobar la Ley de Ingresos.

Para efectos de control externo y en relación a las facultades exclusivas de las Entidades Fiscalizadoras para revisar los Ingresos y Egresos Públicos, los Organismos de Fiscalización Superior de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay cuentan con estas atribuciones.

Por último, cuando se detectan desviaciones Presupuestales todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores emiten recomendaciones para su corrección.

8. SISTEMAS DE CONTROL

Con objeto de conocer los tipos de control (interno y externo), conforme a los cuales se desarrollan las funciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, así como identificar el organismo encargado de su aplicación y señalar el Poder del cual dependen, se clasificaron los países de la siguiente forma

En Bolivia y Chile las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen a su cargo el ejercicio de los dos tipos de control.

En Brasil, el control interno lo realiza la Secretaría del Tesoro Nacional, que depende del Poder Ejecutivo y el externo el Congreso Nacional auxiliado por el Tribunal de Cuentas de la Unión; en Costa Rica se establece un sistema de control interno, en donde cada entidad u órgano público debe establecer, mantener y perfeccionar dicho sistema, en tanto que, la Contraloría General de la República realiza el control externo; en México el sistema de control interno lo coordina la Secretaría de la Contraloría General de la Federación dependiente del Ejecutivo y el externo la Contaduría Mayor de Hacienda, que depende del Legislativo; en Uruguay los órganos encargados del control interno son la Inspección General de Hacienda y la Contaduría General de la Nación que dependen del Poder Ejecutivo, en tanto que el control externo está a cargo del Tribunal de Cuentas.

En Colombia, su Constitución Política señala que, en las entidades públicas las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas nacionales. Cabe señalar que el contralor evalúa la calidad y eficiencia del control fiscal interno de los organismos del Estado.

El Control que ejercen las Entidades Fiscalizadoras Superior abarca todas las operaciones financieras del Gobierno, con excepción de Uruguay, cuya Entidad Fiscalizadora no especifica su ámbito de competencia.

En todos los casos, los Organismos Superiores de Fiscalización ejercen control sobre los Ingresos del Estado; realizan una fiscalización "ex-post" y las auditorías que practican se basan en manuales de procedimientos y programas de auditoría escritos; en Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay se comisiona permanentemente a un grupo de auditores de la Entidad Fiscalizadora Superior en el lugar donde se ubican los organismos sujetos a fiscalización; por otra parte, sólo Chile y Ecuador, poseen facultades para ejercer un control concurrente al ejercicio de los recursos públicos.

Todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores se establecen como órgano de control en la circunscripción del Estado-Federación, en el caso de México su Entidad Fiscalizadora Superior es competente, en materia de recursos federales, para ejercer sus facultades de fiscalización en los estados.

9. ORGANISMOS SUJETOS A FISCALIZACION

En todos los casos, los Estados Federados y Entidades Locales y todo Organismo o Entidad que maneje recursos Federales puede ser objeto de fiscalización.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores que tienen participación económica en los resarcimientos, resultado de las auditorías que practican son Colombia y Uruguay llamada en la primera "cuota de fiscalización".

Cabe destacar, que en todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores se contempla la posibilidad de que los ciudadanos denuncien irregularidades cometidas en perjuicio del erario, sin embargo, no es posible precisar si la Entidad es competente para recibir dichas denuncias.

10. CRITERIOS DE SELECCION Y OBJETIVOS DE FISCALIZACION

En Bolivia, Chile, Costa Rica y Ecuador no se establecen requisitos para que una dependencia o entidad de la administración pública sea seleccionada como objeto de fiscalización; en tanto que en Colombia, las entidades que manejan fondos o bienes de la nación son fiscalizadas; en México, son sujetos de fiscalización las dependencias y entidades que realicen operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del Ejercicio de los Presupuestos de Egresos, así como las instituciones privadas que reciban subsidios del Gobierno Federal y los particulares que debido a sus actividades comerciales sean beneficiarios de recursos de esta naturaleza.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y Ecuador, determinan con plena autonomía a los entes de la Administración Pública que serán revisados; en el caso de Colombia, se informa que dicha selección se realiza de acuerdo con lo dispuesto por la Ley aplicable. Cabe destacar, que en México, dicha entidad determina conforme a sus facultades las entidades sujetas a fiscalización con base en el Programa de Auditoría que realiza al efecto, sujetándose para ello a la experiencia y conocimiento de situaciones tradicionalmente anómalas; conocimiento de falta de eficiencia o efectividad de sistemas operativos o de control, y cuando se tiene conocimiento de que ha existido incumplimiento por parte de la auditada a proporcionar informes. Adicionalmente, existen criterios específicos de selección, en donde se toma en cuenta la importancia de las operaciones a revisar y sus repercusiones; obtención de mejores resultados con menor aplicación de recursos; selección cíclica de áreas significativas de la administración pública y selección esporádica en áreas menos representativas, revisión a Unidades de reciente creación en la administración pública, así como las instrucciones de la Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados.

Respecto a los objetivos de las Entidades en su actividad de fiscalización, se observó que todas persiguen principalmente, elevar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado: mejorar la confiabilidad de la información que se genere sobre los mismos; vigilar el debido cumplimiento de las leyes y demás disposiciones vigentes que regulan el gasto público; así como la veracidad y fidelidad de las cuentas públicas, la autenticidad de los documentos, la eficiencia, eficacia y economía de las erogaciones económicas y financieras y la exactitud aritmética y presupuestaria de las operaciones.

En todos los casos, las dependencias y entidades fiscalizadas cuentan con la facultad de disentir y efectuar aclaraciones respecto de las observaciones o recomendaciones que formulan las Entidades Fiscalizadoras Superiores como resultado de sus auditorías, sin embargo, en Uruguay esta facultad sólo se otorga a las dependencias o entidades fiscalizadas para efecto de que defiendan sus puntos de vista, respecto de la aplicación de normas de auditoría generalmente aceptadas.

11. TIPOS DE AUDITORIAS

Entendida la auditoría como el medio para alcanzar el fin que constituye la fiscalización, se debe mencionar que dichas Entidades tradicionalmente han practicado auditorías de regularidad, las cuales comprenden todos los aspectos de cumplimiento legal, financiero y presupuestario, así como la auditoría operacional que tiene por objeto evaluar la economía, eficiencia y efectividad de la administración pública.

A continuación se mencionarán los tipos de auditoría que desarrollan cada una de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

a).- Bolivia

- Auditoría de sistemas de administración y control interno.
- Auditoría de registros contables y operativos.
- Auditoría de estados financieros.
- Auditoría operacional.

b).- Brasil

- Inspección ordinaria
- Inspección ordinaria sectorial
- Inspección Especial
- Inspección Extraordinaria
- Auditoría Programática
- Auditoría de Royalties (tiene como finalidad la fiscalización y comprobación de las operaciones derivadas de las indemnizaciones pagadas a los Estados, territorios y municipios que resultan de la extracción del petróleo).
- Auditoría Operacional
- Auditoría via ordenadora
- Sondeos de auditoría

c).- Costa Rica

- Auditorías Financieras
- Auditorías Operativas
- Estudios Especiales de Auditoría

d).- Colombia

- Auditoría Financiera
- Auditoría de Legalidad
- Auditoría de Gestión de Resultados
- Auditoría de Revisión de Cuentas
- Auditoría de Evaluación de Control Interno

e).- Chile

- Auditoría de Regularidad o cumplimiento
- Auditoría Financiera

f).- Ecuador

- Auditoría Financiera
- Auditoría Operacional
- Auditoría de Informática

g).- Uruguay

- Intervención preventiva de gastos y pagos a los efectos de certificar su legalidad
- Auditorías de regularidad (financiera y legal) y sobre la materia presupuestal

h).- México

- Auditoría Financiera
- Auditoría de Obra Pública
- Auditoría de Sistemas
- Auditoría de Legalidad
- Auditoría de Evaluación de Programas

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores elaboran Planes de Auditoría, denominados según el caso, Generales, Anuales o Semestrales, en los cuales se determina el tipo de auditoría y el número de dependencias y entidades que serán objeto de fiscalización; al respecto, es importante destacar los siguientes casos.

Brasil.- El Plan semestral de inspecciones y Auditorías prevé la realización de auditorías en hasta 500 órganos y entidades.

Costa Rica.- El Plan Anual de Auditoría incluye las siguientes metas:

- a) Iniciar 44 auditorías, un 60% de las cuales se concluyen en el mismo año.
- b) Iniciar 25 estudios de partidas específicas, transferencias y subvenciones, las cuales en el mismo año se concluye, cerca de un 50% este tipo de estudios se realiza por expreso mandato legal.
- c) Concluir las auditorías o estudios de partidas específicas, transferencias y subvenciones que se encuentran en proceso, correspondientes al Plan Anual del año anterior, las cuales generalmente alcanzan un total de 30 estudios.

Adicionalmente, se realizan alrededor de 15 estudios no planeados, que derivan de instrucciones de los Contralores Generales y en cumplimiento de disposiciones legales que han de regir después de que el Plan anual se encuentra formulado y aprobado.

Ecuador.- La Contraloría General del Estado establece el Plan Anual de Auditorías, el cual durante 1992 arrojó un total de 789 revisiones, de las que 176 no fueron previstas.

12. ETAPAS EN EL PROCESO DE AUDITORIA

Todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores ejecutan las auditorías en el lugar donde se encuentren ubicadas las entidades a fiscalizar, asimismo, se caracterizan por que llevan a cabo una planeación, ejecución, informes, promoción de acciones legales y seguimiento de las mismas.

13. DOCUMENTOS QUE DEBEN PRESENTAR A LA EFS LA DEPENDENCIA O ENTIDAD EN EL PROCESO DE FISCALIZACION

En todos los casos las dependencias y entidades auditadas deben presentar a la Entidad Fiscalizadora Superior toda la información requerida en relación con el tipo de auditoría, tales como: estados financieros y toda aquella documentación que respalde sus operaciones.

En el caso de Brasil, el Tribunal de Cuentas sanciona con el pago de una multa al que omite presentar información o documentación requerida por dicha Entidad en el proceso de auditoría.

14. ACCIONES QUE PROMUEVEN

Como resultado de su labor de fiscalización, las Entidades Fiscalizadoras Superiores están facultadas para ejercer diversas acciones; en Bolivia, Colombia, Ecuador y México promueven ante autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades administrativas y denuncias penales; Brasil, aplica multas a responsables hasta por el 100% del daño causado al erario de acuerdo a lo previsto en el Reglamento Interno del Tribunal de Cuentas de la Unión; Chile, denuncia a la Justicia Ordinaria; Costa Rica, requiere información sobre el cumplimiento de sus disposiciones y recomendaciones.

Asimismo, todas las encuestadas, salvo los casos de Bolivia, Brasil y Uruguay, establecen en su legislación el Pliego de Observaciones o Reparación, cuando derivado de su revisión detectan irregularidades que causan daño al patrimonio del estado.

En relación a las Facultades Investigativas se observó que a excepción de Bolivia, México y Uruguay, todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores cuentan con dicha facultad.

15. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

Para corregir irregularidades o deficiencias detectadas mediante la auditoría, las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Chile, Costa Rica y Ecuador están facultadas para instruir, con carácter de obligatoriedad, a las entidades auditadas, no siendo así en Bolivia, Brasil, Colombia, México y Uruguay, quienes carecen de esa atribución, sin embargo promueven el ejercicio de acciones legales ante la autoridad competente. No

obstante lo anterior, las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay informaron que están facultadas para exigir indemnización a los responsables de ocasionar un daño económico causado al erario del Estado, cabe hacer mención, que en México se otorga un plazo para que las Dependencias y Entidades informen sobre el trámite y medidas que adopten respecto de las observaciones y recomendaciones que se les formulen.

16. FACULTADES DE SANCION

De la información analizada se desprende que las Entidades Fiscalizadoras Superiores que además de tener facultades de sanción ejecutan sus resoluciones son:

Brasil y Uruguay en virtud de que se constituyen como Tribunales; en el caso de Colombia Costa Rica y Chile, la Entidad tiene facultades para sancionar y ejecutar sus propias resoluciones, pero no se constituyen como Tribunales.

Por otra parte, las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Bolivia, Ecuador y México están facultadas para promover ante diversas autoridades imposición de sanciones a servidores públicos.

Cabe destacar, que en la Entidad Fiscalizadora Superior de México el titular es competente para imponer multa y suspensión temporal en sus funciones a los empleados a su cargo, cuando en el desempeño de su funciones hayan incurrido en responsabilidad administrativa.

17. PROCEDIMIENTO PARA LA RENDICION DE CUENTAS

En todos los países encuestados, con excepción de Chile, existe disposición constitucional expresa que obliga al Poder Ejecutivo o a la Entidad Fiscalizadora a rendir cuentas, respecto del ejercicio del Gasto Público.

Cabe destacar en este sentido, que en Argentina, Bolivia, Brasil y Ecuador el Ejecutivo realiza dicha acción ante "El Congreso Nacional", mientras que en México la Cuenta Pública se presenta solamente ante la Cámara de Diputados.

Por otra parte debemos señalar, que en Costa Rica el Ejecutivo debe entregar este informe a la Entidad Fiscalizadora y dicho órgano de control lo remite a la Asamblea Legislativa.

En Colombia, la Constitución de este país establece que la obligación de llevar la Contabilidad General de la Nación y consolidar ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios corresponde a un Contador General, a excepción de la relativa a la ejecución del presupuesto que es competencia de la Contraloría General de la República, a cuyo titular se atribuye la facultad de presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, así como certificar el balance de la Hacienda presentado ante el Congreso por el Contador General.

En Chile con fundamento en lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, ésta debe rendir al Congreso Nacional el informe sobre el

ejercicio financiero del año anterior, así como registrar todas las transacciones o hechos económicos que efectúe el sector público, debiendo informar periódicamente sobre su gestión también al Presidente de la República.

A).- DENOMINACION DEL DOCUMENTO MEDIANTE EL QUE EL PODER EJECUTIVO INFORMA SOBRE EL EJERCICIO DEL GASTO PUBLICO.

En virtud de no existir asimetría o parámetro que permita efectuar un análisis comparativo de las denominaciones de los documentos que nos ocupan en cada uno de los países consultados, a continuación se enuncian las respectivas designaciones:

Argentina: "Cuenta de Inversión".

Bolivia: "Cuenta de Ingresos y Egresos del Sector Público".

Brasil: "Balances Generales de la Unión e Informe del Organó Central del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo, sobre la ejecución de los presupuestos de que trata el párrafo quinto del artículo 165 de la Constitución".

Colombia: "Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro".

Costa Rica: "Liquidación del Presupuesto Ordinario y Extraordinario".

Chile: No tiene ningún documento similar, en virtud de que, como ya se mencionó, en ese país al término de cada ejercicio fiscal, no existe la obligación del Poder Ejecutivo de rendir cuentas al Poder Legislativo acerca del gasto público.

Ecuador: "Informe a la Nación".

México: "Cuenta de la Hacienda Pública Federal".

Como se deduce, en sólo cuatro países (Argentina, Bolivia, Colombia y México) se utiliza la voz "CUENTA" en el nombre dado a sus respectivos informes.

B).- CONTENIDO

El contenido del informe que se rinde en relación al ejercicio del gasto varía significativamente en cada una de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, según se acredita con el siguiente desglose:

Argentina. - El documento debe contener:

a).- Los estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional, a la fecha de cierre del ejercicio.

b).- Los estados que muestren los movimientos y situación del tesoro de la administración central.

c).- El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta.

d).- Los estados contables financieros de la administración central.

e).- Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos, económicos y financieros.

f).- Comentarios respecto del grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto.

g).- Comentarios sobre el comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública.

h).- Comentarios de la gestión financiera del sector público nacional.

Bolivia.- Comprende la ejecución presupuestaria del Gobierno Nacional y los estados financieros de la Administración Central.

Brasil.- En términos de lo dispuesto por el Reglamento Interno del Tribunal de Cuentas de la Unión (artículo 167), el informe que se rinde debe contener:

a).- Consideraciones sobre materia económica, financiera, administrativa y social, predominantemente en la vida nacional.

b).- Descripción analítica de las actividades de los órganos y entidades del Poder Ejecutivo y ejecución de cada uno de los programas incluidos en el Presupuesto Anual.

c).- Desempeño de la Economía Brasileña y de la Política Económica-Financiera del Gobierno Federal, en sus aspectos interno y externo.

d).- Observaciones concernientes a la situación de la Administración Financiera Federal.

e).- Análisis de la Ejecución de los Presupuestos fiscal, de seguridad social y de inversiones de las empresas, en las que la Unión directa o indirectamente detenga la mayoría del capital social con derecho a voto.

f).- Balances y estados de la posición financiera y patrimonial del Gobierno Federal en las entidades de la Administración Indirecta y en los fondos de la administración Directa.

g).- Descripción de las operaciones extrabalance en lo que concierne a la emisión de papel moneda y a las reservas cambiales.

h).- Ejecución de la programación financiera de desembolso.

i).- Estado de la deuda activa de la unión y de los créditos adicionales abiertos en el ejercicio.

j).- Anexos representativos de los estados, cuadros comparativos y otras informaciones pertinentes.

k).- Notas explicativas que presenten los principales criterios adoptados en el ejercicio, en complementación a los estados contables.

l).- Datos e informaciones solicitadas con antelación por el Ministro responsable de la relatoria.

Colombia.- Su informe de cuenta debe contener:

a) Estados que muestren en detalle según el decreto de liquidación anual del Presupuesto General de la Nación los reconocimientos y los recaudos de los ingresos corrientes y recursos de capital contabilizados durante el ejercicio cuya cuenta se rinde con indicación del cómputo de cada renglón y los aumentos y disminuciones con respecto al cálculo presupuestal.

b) Estados que muestren la ejecución de los egresos o ley de apropiaciones, detallados según el decreto de liquidación anual del presupuesto general de la Nación, presentando en forma comparativa la cantidad apropiada inicialmente, sus modificaciones y el total resultante, el monto de los gastos ejecutados, de las reservas constituidas a liquidar el ejercicio, el total de los gastos y reservas de los saldos.

c) Estado comparativo de la ejecución de los ingresos y gastos contemplados en los dos primeros literales del presente artículo, en forma tal que se refleje el superávit o déficit resultante. Esta información deberá presentarse de manera que permita distinguir las fuentes de financiación del presupuesto.

d) Detalle de los gastos pagados durante el año fiscal cuya cuenta se rinde, con cargo a las reservas de la vigencia inmediatamente anterior.

e) Los saldos de las distintas cuentas que conforman el tesoro.

f) El Contralor General de la República hará las recomendaciones que considere pertinentes a la Cámara y al Gobierno e informará además el estado de la Deuda Pública Nacional y de las entidades territoriales al finalizar cada año fiscal.

Costa Rica.- La rendición de su informe debe detallar en forma independiente:

- a) Las sumas autorizadas y las sumas gastadas dentro de cada capítulo del Presupuesto.
- b) Los egresos que por cualquier otro concepto se hubieren producido en el año relacionado, y
- c) Los compromisos pendientes del ejercicio que termina.

Por su parte la liquidación del Presupuesto de Ingresos debe indicar:

- a) El monto calculado y el monto efectivo de cada una de las fuentes de ingresos del Tesoro Nacional.
- b) El monto de las sumas que hubieren ingresado como resultado de operaciones de crédito y de la enajenación de bienes nacionales o simplemente en administración.
- c) Una estimación del costo de recaudación de aquellos ingresos que a juicio del Ministro de Hacienda así lo ameriten.

En México, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal están constituidas por los estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal, y de la del

Departamento del Distrito Federal, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal y los estados detallados de la Deuda Pública Federal.

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

Ecuador, incluye el informe del ejercicio del gasto público.

C).- ORGANISMO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO ENCARGADO DE ELABORAR EL INFORME DEL EJERCICIO DEL GASTO PUBLICO.

En la mayoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores encuestadas, la elaboración del Informe corresponde a una dependencia del Poder Ejecutivo, con excepción de Colombia y Chile, como se muestra a continuación:

Argentina: La Contaduría General de la Nación (órgano rector del sistema de contabilidad gubernamental).

Bolivia: Secretaría Nacional de Hacienda.

Brasil: Secretaría del Tesoro

Costa Rica: Corresponde efectuarla a la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Chile: Contraloría General de la Nación (organismo responsable tanto de registrar todas las transacciones o hechos económicos que efectúa el sector público, como de proporcionar la información sobre dicha gestión).

Colombia: Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, lleva la contabilidad general de la Nación y la consolidará con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios de todos los órdenes y niveles para presentarla al Congreso.

La Contraloría General de la República es el organismo autónomo e independiente de los poderes reconocidos en dicho país, que lleva la contabilidad de la ejecución presupuestal para su presentación a la Cámara de Representantes.

Ecuador: Ministerio de Finanzas

México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De lo anterior se deduce, que en Bolivia, Costa Rica y Ecuador es obligación de los Ministerios denominados de Hacienda, en los dos primeros casos y de Finanzas en este último país, en su carácter de dependencias del Poder Ejecutivo, la presentación del informe sobre el ejercicio del gasto, lo mismo ocurre en Argentina, en donde la Contaduría General de la Nación también pertenece a dicho poder, a diferencia de Brasil

y México, en donde la presentación del informe en cuestión es deber del Presidente de la República, mientras que en Chile y Colombia dicho acto queda a cargo de la Contraloría General de la República.

En este sentido debe destacarse que únicamente en el caso del Ecuador, por disposición Constitucional, el Presidente de la República al rendir los correspondientes informes del Gasto debe comparecer ante "El Congreso Nacional" a efecto de dar lectura al contenido del mismo, mientras que en el caso de Colombia, el Contralor General de la República tendrá voz en las comisiones Permanentes o Plenarias del Senado o de la Cámara de Representantes, cuando ahí se discutan asuntos relacionados con el ejercicio de sus funciones.

D).- PARTIDAS CONFIDENCIALES.

Por lo que respecta a este rubro, a excepción de Argentina y Brasil, en el resto de los países encuestados se contempla la inclusión en sus correspondientes presupuestos de egresos de este tipo de partidas, respecto de las que el Ejecutivo no está obligado a informar en detalle, dichos apartados presupuestales se identifican y operan en cada país de la siguiente manera:

Bolivia: Existe una partida denominada "gastos reservados", que se utiliza para gastos referidos a la seguridad nacional

Colombia: En las leyes anuales de presupuesto se incluyen partidas denominadas "gastos reservados", que son erogaciones destinadas a cubrir actividades de inteligencia

e investigación, para la conservación y el restablecimiento del orden público y la represión del delito.

Costa Rica: Existe un rubro denominado "gastos confidenciales", asignados únicamente al Presidente de la República, lo mismo sucede con las "Comisiones del Jefe de Estado", que es otra partida no sujeta a liquidación ni control político o financiero.

Chile: La Ley de Presupuestos del Sector Público, contiene en determinadas partidas (Presidencia de la República, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional), gastos cuya cuenta se rinde en forma global y reservada directamente al Contralor General de la República.

México: Por disposición Constitucional (artículo 74, fracción IV, tercer párrafo de la Constitución), 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. Dichas partidas se contemplan como "Erogaciones no Sectorizables" del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ecuador: En el Presupuesto General del Estado se asignan recursos para que el Gobierno y sus diferentes dependencias efectúen gastos con el carácter de reservados.

Debe señalarse que en este país es facultad de la Contraloría General del Estado expedir el Reglamento inherente al manejo de fondos públicos destinados a gastos reservados o secretos, en cuyas disposiciones se establece la forma y términos en que el

Poder Ejecutivo habrá de realizar los egresos que en este sentido se lleven a cabo, así como el procedimiento para la rendición de estas cuentas.

E).- PLAZO CON QUE CUENTA EL EJECUTIVO PARA RENDIR EL INFORME SOBRE EL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO.

En relación con el plazo de que disponen los órganos de la Administración Pública para rendir el informe sobre el ejercicio del Gasto Público, se observa que existe similitud en este sentido en los casos de Bolivia y Ecuador, dado que ambos disponen de un plazo aproximado de ocho meses para rendir su correspondiente informe, así como en el plazo que en este sentido establecen las respectivas legislaciones en Argentina, Colombia y México que es de seis meses posteriores a la conclusión del ejercicio, detectándose diferencia al respecto de el Brasil, en donde debe realizarse dentro de sesenta días posteriores a la apertura de la Sesión Legislativa; (15 de febrero) Costa Rica, que dispone de dos meses y Chile cuya legislación no prevé esta obligación.

F).- COMPARECENCIA ANTE EL PODER LEGISLATIVO PARA EFECTUAR ACLARACIONES RESPECTO DEL EJERCICIO DEL GASTO.

En este sentido, en siete de los países encuestados existe disposición Constitucional que faculta al Poder Legislativo para requerir la comparecencia de Secretarios o Ministros de Estado, para que aclaren aspectos relativos al ejercicio del gasto público, a excepción de Bolivia en donde no existe disposición legal que establezca esta obligación, sin embargo cabe aclarar, que pese a ello, a solicitud de cualquiera de las Cámaras que

integran el Poder Legislativo, los Ministros del Estado hacen acto de presencia en los respectivos recintos, con este fin.

G).- PRONUNCIAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO RESPECTO DEL INFORME DEL EJERCICIO DEL GASTO; PROCEDENCIA DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES.

En Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica y México, sus respectivos Poderes Legislativos se pronuncian respecto del Informe del Ejercicio del Gasto, debiendo señalarse que en Colombia y México dicha potestad es facultad de sus correspondientes Cámaras de Diputados, en tanto que en Costa Rica la ejerce la Asamblea de Representantes como Poder Legislativo Unicameral.

Por lo que respecta a Chile y Ecuador, en el primero no existe disposición jurídica en tal sentido, mientras que en el último país el ejercicio de esta atribución corresponde a la Contraloría General del Estado que es autónoma de los Poderes establecidos.

Respecto de la posible exoneración de servidores públicos, presuntos responsables de la comisión de irregularidades durante el ejercicio fiscal, como consecuencia de los pronunciamientos a que se refiere el párrafo anterior, en siete de los países consultados la declaratoria correspondiente del Poder Legislativo respecto del informe, no cancela la posible instauración de los procedimientos respectivos para la determinación de responsabilidades, aclarándose que como consecuencia del régimen jurídico Chileno en esta materia, la misma no le es aplicable.

H).- ATRIBUCIONES PARA LA RECEPCION DEL INFORME DEL EJERCICIO DEL GASTO.

En Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México sólo el Poder Legislativo está facultado con fundamento en sus respectivas Constituciones para recibir este documento, mientras que, en Costa Rica, Chile y Ecuador dicha atribución corresponde a las correspondientes Contralorías Generales, fundándose para ello en lo dispuesto por los correspondientes ordenamientos legales, sin que exista disposición Constitucional al respecto.

Cabe destacar, que deducido de la anterior información en los primeros cuatro países mencionados, la Entidad Fiscalizadora Superior de la Nación recibe de la instancia correspondiente del Poder Legislativo el documento que contiene el Informe del Ejercicio del Gasto, para que con base en el mismo, ejercite sus facultades de fiscalización, en tanto que en los últimos países mencionados la Entidad Fiscalizadora Superior respectivamente la recibe en forma directa.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

SEGUNDA.- A través de la Contaduría Mayor de Hacienda y de los informes que ésta rinde a la Comisión de Vigilancia se puede constatar si los fondos públicos en los que ha participado el pueblo para su integración se han manejado con eficacia, eficiencia y apego a derecho.

TERCERA.- En cuanto a la coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es necesario que esta se reafirme con procedimientos que agilicen los trámites inherentes a la promoción de acciones de la Contaduría Mayor de Hacienda principalmente la promoción de acciones de fincamiento de responsabilidades y evitar que transcurra excesivamente el tiempo desde su promoción por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda hasta el fincamiento por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

CUARTA.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no tiene facultades para calificar los Pliegos de Observaciones que le remite la Contaduría Mayor de Hacienda con motivo de la promoción de fincamiento de responsabilidades derivadas de la falta de siventación a los pliegos de observaciones, aceptarlo sería como afirmar que el Poder Legislativo se somete a decisiones del Poder Ejecutivo.

QUINTA.- No existe duplicidad de funciones entre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Contaduría Mayor de Hacienda, por que realizan funciones de control desde diferentes perspectivas, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene una función interna o preventiva y la Contaduría Mayor de Hacienda es una función de control externo

SEXTA.- El órgano de control interno de la Administración Pública debe señalar oportunamente, las desviaciones presupuestales, la inobservancia de la normatividad va a determinar las

respectivas responsabilidades, exigirse la indemnización y tomar las medidas respectivas para que se impidan y estas observaciones se realicen en ocasiones varios años después de revisada la Cuenta Pública.

SEPTIMA.- La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, establece la independencia de este Organismo, para ejecutar sus programas de trabajo y ordenar y realizar visitas, auditorías, inspecciones o cualquier tipo de investigaciones tendientes a lograr el exacto cumplimiento de los fines de este Organismo.

OCTAVA.- Todas las responsabilidades que se deriven de las irregularidades detectadas en la revisión de la Cuenta Pública por la Contaduría Mayor de Hacienda, por disposición Constitucional y legal le corresponde a esta determinarlas única y exclusivamente.

NOVENA.- El pliego de observaciones emitido por la Contaduría Mayor de Hacienda, no es pliego preventivo de responsabilidades, por lo que no se le aplica el artículo 172 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; este pliego al no ser preventivo de responsabilidades, no admite el recurso de inconformidad ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

DECIMA.- En relación a las acciones que nos ayudan para modernizar la fiscalización superior en México vemos que en todos los países la elaboración del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos corresponde a un órgano dependiente del Poder Ejecutivo y son aprobados, en forma exclusiva, por el Poder Legislativo en un 100% de los casos.

DECIMA PRIMERA.- Todas las constituciones de los países analizados, establecen órganos dotados de autonomía funcional, denominados en un 75% Contralorías Generales, a excepción del 25% de las Entidades Fiscalizadoras Superiores restantes cuya denominación es distinta.

DECIMA SEGUNDA.- Todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores fundamentan su actuación en la Constitución Política y en Leyes Orgánicas que norman su actuación.

DECIMA TERCERA.- De la información analizada se desprende que en todos los países consultados se prevén responsabilidades de carácter civil, penal, administrativa y política de los servidores públicos, y lo referente al Poder del Estado del que dependen las EFS, se observó que de los ocho países en estudio sólo en Bolivia depende del Presidente de la República.

El 75% de las Entidades Fiscalizadoras Superiores analizadas no depende de ninguna autoridad del Estado, no obstante que en la designación del titular interviene siempre el Poder Legislativo o la Asamblea Legislativa, con excepción de Bolivia y Chile, cuyo nombramiento lo realiza el Presidente de la República.

En México, la Entidad Fiscalizadora Superior, se encuentra bajo la supervisión de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados quien designa al titular de terna propuesta por aquella.

DECIMA CUARTA.- Con independencia del grado de autonomía de gestión de las EFS, respecto de los Poderes reconocidos en los países consultados, invariablemente informan al Congreso del resultado de su gestión, lo que asegura la imparcialidad de los organismos en la fiscalización superior.

DECIMA QUINTA.- En relación a los Sistemas de Control se desprende: En un 37% de los países, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene a su cargo la realización tanto del control interno como externo, En el 50% de los países, el control interno lo realiza un órgano dependiente del Poder Ejecutivo y el control externo lo lleva a cabo la Entidad Fiscalizadora Superior, vinculada con el Poder Legislativo.

En otro 12% no existe un órgano encargado del control interno, no obstante, en cada entidad pública las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar según la

naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno y la EFS que realiza el control externo.

DECIMA SEXTA.- En todos los países la elaboración del Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos corresponde a un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, los cuales son revisados exclusivamente por el Poder Legislativo en un 100% de los casos, siendo unánime la aprobación de dichos instrumentos legales por parte de dicho Poder.

DECIMA SEPTIMA.- En relación con la obligación de rendir cuentas respecto del ejercicio del gasto, se concluye lo siguiente:

- a) En el 50% de los países encuestados, por disposición Constitucional el Ejecutivo debe rendir el informe sobre el ejercicio del gasto público ante el Congreso Nacional; en tanto que en un 12.5% se rinde dicho informe exclusivamente ante la Cámara de Diputados.
- b) En otro 12.5% de los países el Ejecutivo está obligado a presentar el referido informe ante la Contraloría General de la República; mientras que en el 25% restante, el órgano encargado de presentarlo es la Contraloría General de la República.

DECIMA OCTAVA.- En todos los países encuestados, el contenido del Informe sobre el ejercicio del gasto público contiene disposiciones relativas a la ejecución del Presupuesto de Egresos; al cumplimiento de los programas establecidos, y al estado que guarda la Deuda Pública del país.

DECIMA NOVENA.- En el 75% de los países en cuestión, la elaboración del informe sobre el ejercicio del gasto público corresponde a una dependencia del Poder Ejecutivo y sólo en un 25% lo realiza la EFS.

VIGESIMA.- Respecto del órgano encargado de la presentación del informe sobre el ejercicio del gasto, una vez analizada la información remitida por los países consultados, se desprende lo siguiente:

- a) En un 50% de los casos, el informe se presenta por el Ministerio de Hacienda o de Finanzas, o por la Contaduría General de la Nación que dependen del Ejecutivo.
- b) En un 25% de los países el Presidente de la República es el obligado a presentar el referido informe.
- c) En el 25% restante el órgano encargado de la presentación del informe es la Entidad Fiscalizadora Superior.

VIGESIMA PRIMERA.- Un 75% de los países señalados establecen en sus Presupuestos partidas confidenciales, respecto de las cuales el Ejecutivo no está obligado a informar en detalle, y en sólo un 12.5%, que es el caso de Ecuador, se expide un ordenamiento que regula el manejo de fondos públicos destinados a gastos reservados o secretos.

VIGESIMA SEGUNDA.- Por lo que hace a las atribuciones para la recepción del informe sobre el ejercicio del gasto en un 62.5% de los países en estudio, por disposición Constitucional, sólo el Poder Legislativo está facultado para su recepción y éste lo turna a la Entidad Fiscalizadora Superior para su revisión; en tanto que el 37.5% es la Entidad Fiscalizadora Superior la encargada de recibir directamente dicho informe.

VIGESIMA TERCERA.- En general la modernización que tiene la Contaduría Mayor de Hacienda, se ha logrado con estudios, comparaciones y un análisis más profundo en la información que se obtiene de las legislaciones de diferentes países, y así obtener mejor desarrollo y un control más amplio de las acciones del gobierno por parte de los representantes populares; y en la actualidad poder tener mejor información del manejo de los fondos públicos.

BIBLIOGRAFIA

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

BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, 5a. Ed. Roque de Palma Editor. Buenos Aires 1956.

BENITES, Fernando. La Ruta de Hernán Cortés, Ed. Cultura, Secretaría de Educación Pública. México, 1983.

BLONCH Laine, Francois. Coordinación Administrativa en Materia Económica y Social, Ed. Rev. Ad. Púb. IEP Madrid 1950

BURGOA, Ignacio El Juicio de Amparo, Ed. Porrúa. México 1990.

CARTOLA, Miguel. La Hacienda del Antiguo Régimen, Ed. Alianzas Editorial. España 1982

CHAVERO, Alfredo. Historia Antigua y de la Conquista en México a través de los siglos, Ed. Gustavo S. López. México 1940.

DELION, A. G. La coordination Administrative en Matière Economique, Ed. De Sirey Paris 1959.

DIAZ del Castillo, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España, Ed. Porrúa México 1983.

DE ENCINAS, Diego. Cedulario Indiano, Ed. Ediciones Cultura Hispánica. España 1945

DE FONSECA, Fabian y DE URRUTIA, Carlos. Historia General de la Real Hacienda, Ed. V. Guerrero Torres. México 1845.

DE SAHAGUN, Bernardino. Historia General de las cosas de la Nueva España, Ed. Porrúa. México 1982.

DE TORQUEMADA, Juan. Monarquía Indiana, Ed. Porrúa. México 1975.

ENRIQUEZ Palomero, Raúl. Léxico Básico del Contador, Ed. Trillas. México 1991.

FAYA VIESCA, Jacinto. Evolución constitucional y significado político de la Cuenta Pública en México, Revista de Administración Pública INAP. 1980

FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas, Ed. Porrúa. México 1986.

FLORES GOMEZ González, Fernando y CARVAJAL Moreno, Gustavo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Ed. Porrúa, México 1917.

GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso, Ed. Harla. 8a. ed. México 1989.

HARING, Clarence H. Comercio y navegación entre España y las Indias en la época de los Amsterdams, Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1979.

HERRERA P. Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ed. Carsa, S.A.

LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México, Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1990.

MACEDO S. Miguel. El Prólogo a El Derecho de los Aztecas, de J. Kohler, traducción del alemán por Carlos Rovalo y Fernandez, Edición de la revista jurídica de la Escuela Libre de Derecho, México, 1924.

MANUEL María Diez. Derecho Administrativo, Ed. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires 1956.

Novísima Recopilación de Las Leyes de España, Tomo II, Título X. Ley IV.

PEREZ DE LEON E., Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. 5a. Edición. México 1982.

RIVAPALACIOS, Vicente. México a través de los siglos - Ed. Gustavo S. López. México 1940.

SANCHEZ BELLA, Ismael. La Reorganización Financiera de las Indias, Escuela de Estudios Hispánicos Americana de Sevilla, España 1968.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. México a través de los informes presidenciales.

SFEZ, Lucien. L'Administration prospective, Ed. Librairie A. Colin. Paris 1973.

SOUSTELLE, Jacques. La vida cotidiana de los aztecas, Ed. Fondo de Cultura Económica México 1956.

DE ZORITA, Alonso. Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva España, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1963.

DICCIONARIOS

Diccionario de Términos Financieros. Ed. Trillas, México 1990.

Diccionario Manual e Ilustrado de la lengua española. Real Academia de la Lengua Española, Ed. Espasa Calpe, Madrid 1980.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal Electoral, México 1994.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su Reglamento Interior. Contaduría Mayor de Hacienda, México 1991.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. México 1988.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa. México 1991.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento. Ed. Porrúa. México 1991.

Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento. Ed. Porrúa. México 1990.

Ley de Planeación. Ed. Porrúa. México 1992.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público. Ed. Porrúa. México 1991.

REVISTAS

Revista Diálogo, 2a. Epoca. Año 1, Núm. 4 Boletín Interno de la Contaduría Mayor de Hacienda, Sep-Oct. 1984.

Revistas Técnica Horizontes. La Fiscalización Superior en América Latina, Lima Perú 1990.

GLOSARIOS

GLOSARIO TECNICO SOBRE LA FISCALIZACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL, publicado por la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental.