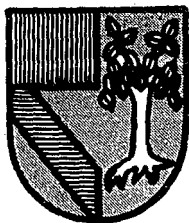


308909  
25  
EJ2

# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



## LA REVISION DE LA CUENTA PUBLICA EN MEXICO

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MARCIAL LUJAN BRAVO

DIRECTOR: LIC. FRANCISCO X. MANZANERO ESCUTIA

MEXICO, D. F.

1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# LA REVISION DE LA CUENTA PUBLICA EN MEXICO

## INDICE

	Página.
Introducción .....	1
Capítulo I. Antecedentes Históricos.	
1. La institución en España .....	5
2. Leyes de Indias .....	6
3. Constitución de 1812 .....	11
4. Constitución de 1824 .....	14
5. Constitución de 1836 .....	16
6. Constitución de 1843 .....	17
7. Constitución de 1847 .....	18
8. Constitución de 1857 .....	19
Capítulo II. Sistema Actual.	
1. Ingresos del Estado .....	21
2. Egresos del Estado .....	29
3. Control Administrativo .....	35
4. Control Legislativo .....	40
Capítulo III. Derecho Comparado.	
1. Francia .....	53
2. Argentina .....	63
3. Australia .....	77
Conclusiones .....	92
Bibliografía .....	97

## INTRODUCCION

En 1874, al regresar al bicamariismo, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, algunas de las facultades que hasta entonces tenfa el Congreso como Cámara Unica, se distribuyeron entre ellas como exclusivas, así, se dotó a la primera de aquellas atribuciones que afectan directamente al individuo, que es lo que constituye el elemento popular y a la segunda las que afectan los intereses de los estados, que es lo que constituye el elemento federativo.

De este modo, nuestra Constitución General de la República, ley fundamental de nuestra Nación, en la sección III del capítulo II del Título Tercero, donde se encuentran establecidas las facultades del Congreso, el artículo 74 enumera los casos en que conoce la Cámara Baja en forma exclusiva y es particularmente la fracción IV cuyo estudio y relevancia nos atrae la atención.

Un signo de la democracia, es que el pueblo sepa y aprueba a través de sus representantes, tanto los ingresos con los que va a sostener al gobierno, las obras que se van a realizar y los servicios públicos que se le otorgan, como la forma clara y ordenada en que se efectúa el gasto público; esto último, por su importancia se le concedió como facultad exclusiva a la representación popular, a la Cámara de Diputados: la revisión y la aprobación de la Cuenta Pública.

Todo Estado democrático debe establecer con claridad, respetar, cumplir y fomentar, el principio de que el pueblo a través de su representación nacional sea informado de una manera veraz de una eficiente y honrada aplicación de los egresos en los programas de desarrollo del país y en la prestación de los servicios públicos, con el objeto de reforzar la confianza en sus Instituciones.

La corrupción pública es uno de los grandes problemas que afectan a todas las Naciones, por ello, hay la necesidad de establecer un control financiero efectivo y seguro, para que los gobiernos tengan la credibilidad de sus gobernados. Los esfuerzos que se hagan por mejorar las Instituciones de Control Gubernamental deben ser apoyadas por autoridades y gobernados.

El maestro García Trevijano (1), en una notable investigación, nos da a conocer el origen de los controles financieros. Se ha querido encontrar los antecedentes en la antigua Babilonia, siendo en Grecia y Roma donde se encuentran las bases del tema que abordamos.

En Atenas, todos los hombres que se encargaban de la cosa pública eran responsables. Nadie se salvaba de rendir cuentas de su gestión y mucho menos aquellos que manejaban los fondos públicos, sobre los cuales incluso pesaba la obligación de acudir en un plazo de 30 días posteriores a la pérdida de su cargo o cesación del mismo, ante un Tribunal que debía juzgar su actuación.

---

(1) García-Trevijano Fos, José Antonio. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Revista de Derecho Privado, 2a. Edición, Madrid, p. 700.

En Roma, desde los inicios de la República nace la idea de la responsabilidad financiera. Los questores y los provinciales estaban obligados a rendir cuentas de sus actividades financieras al culminar cada año de su gestión, pudiendo incurrir en sanciones en caso de comprobarse la malversación de los fondos públicos. Nos narra la historia el caso de Escipion el Africano, que por su falta de pruebas suficientes para comprobar su correcta actuación financiera, dio lugar a la ley Petilia, que mandaba realizar una investigación profunda del caso y que culminó con la condena de Escipion, su lugarteniente y el questor Aculeo.

Durante mis clases de Derecho Constitucional, cuando estudiábamos con gran entusiasmo las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, me surgió la inquietud de profundizar en el conocimiento del mandato constitucional que ordenaba la revisión y la aprobación de la Cuenta Pública. Posteriormente, cursando la materia de Derecho Administrativo, al tratar el tema del régimen financiero del Estado, penetré más en el asunto y me decidí llevar a cabo este ensayo, cuyo tema considero de suma importancia, no sólo para los estudiosos del derecho, sino para todo mexicano consciente, responsable e interesado en construir las bases jurídicas que hagan responsables a quienes se les confían los intereses de la Nación.

En el Capítulo Primero, intento encontrar los orígenes de este precepto constitucional. Cómo se ha llevado a cabo la Revisión de la Cuenta Pública en nuestro país, cómo llegó esta institución a nosotros, cuál ha sido su evolución histórica y cómo se ha venido conformando.

En el Capítulo Segundo, pretendo realizar un estudio a la luz de nuestra Constitución actual, de las leyes ordinarias y reglamentarias correspondientes, sobre la manera en que se realiza el control del gasto público; los Organos encargados de efectuarlo y los supuestos que pueden presentarse durante el transcurso del procedimiento así como sus consecuencias jurídicas.

En el Tercer Capítulo, presento la forma y quien realiza el control gubernamental en otros países, ocupándome de los más avanzados en esta materia. El conocimiento de ellos tiene por objeto el saber cómo jurídicamente han encontrado solución a problemas que nos son comunes.

Para finalizar, mi último Capítulo está dedicado a la propuesta que hago de reforma al artículo 74 constitucional, a fin de que la fiscalización que hace la Cámara de Diputados, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, sea de manera inmediata y en paralelo al ejercicio del presupuesto, para que puedan corregirse errores o desvíos en el momento oportuno y no como sucede ahora que la Cuenta Pública es aprobada dos años después de haber sido ejercido el presupuesto.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS

#### 1. La Institución en España.

Podemos afirmar que durante los primeros años de la historia política de España, iniciada con los godos, fue y se caracterizó por un verdadero caos financieros, posteriormente en 1317 y en un intento por corregir la situación financiera que imperaba, se expidieron las Cortes de Carrión que reclamaron la rendición de cuentas de todos los tributos y recursos de la Corona.

Las Cortes de Toledo de 1436 acordaron, por el mismo motivo, que cada año se liquidaran y realizaran los maravedíes (antigua moneda española) sometiendo a todos los que por cualquier razón manejaban dinero, incluso a los Contadores Mayores, a la rendición de cuentas. Así, de esta forma, se iniciaba en España una actividad fiscalizadora de importancia trascendental.

Pero es el 2 de julio de 1437, un año después de las Cortes de Toledo, cuando Juan II expidió las «Ordenanzas de la Contaduría Mayor de Cuentas». Son las propias palabras de las ordenanzas, nos explica el profesor García-Trevijano (2), expresivas de su espíritu: «Para mejor y más aína se tomar, é rescibir é fenescer las cuentas que los mis tesoreros, é Recabdadores, é cualquier Concejos é Universidades, é Persona de cualquier

---

(2) García-Trevijano, op. cit., pp. 708 y 709.



estado é condición, preeminencia ó dignidad, que sean é mi an, é hobieren de dar de cualquier Tesorerías ó Recabdamientos é cargos é cualesquier otras cosas, é ansimesmo para mejor é más aina ser librados é determinados los pleitos é causas, é debates é cuestiones que son pendientes; é acaescieran en cualquier manera ante vos, por razón de los dichos oficios que por mi tenedes, é para yo cobrar más aina las debdas é otras cosas que me son é fueran debidas; é otro si por ser mejor e más aina é sin mucha tardanza é costas expedida, é librados los dichos mis Tesoreros é Recabdadores, é Arrendadores, é Concejos, é Universidades é debdores é otras personas que á mi son é fueran obligadas en cualquier manera é debieren e hobieren á dar cuenta é razón en el dicho de mi oficio de las cuentas que vosotros por mi tenéis».

Estas ordenanzas son un modelo de perfección que encierran preceptos de gran valor actual.

Nuevas ordenanzas dirigidas a los Contadores de Cuentas fueron emitidas en 1478 por los Reyes Católicos, colocando bajo la inmediata subordinación de aquéllos, entre otros, a los Alcaldes, a los Alguaciles, a los Corregidores, etc.

Pues bién, es así como nace la institución fiscalizadora del ingreso y del gasto en España, surge como una imperiosa necesidad que, aunque débil en sus inicios, con el paso del tiempo cobra mayor importancia y reconocimiento, así lo demuestra fácilmente la serie de ordenanzas que expiden los diversos Reyes con el objeto de fortalecerla, su necesidad está plenamente comprobada, su función es vital.

## 2. Leyes de Indias

El descubrimiento de América, ocurrido el 12 de Octubre de 1492 bajo el mando del navegante Cristóbal Colón, dio lugar a que los Reyes Católicos solicitaran del Papa Alejandro VI, la legitimación del dominio sobre las tierras del nuevo mundo recién descubiertas por ellos, los españoles.

El Papa Alejandro VI, tomando como base el respaldo otorgado a su vez por el Papa Martino V a los descubrimientos portugueses en la costa africana, emitió el 2 de mayo de 1493 la bula Intercoetera, que asignaba perpetuamente a los Reyes de Castilla y de León y a sus sucesores con libre, llano y absoluto poder, autoridad y jurisdicción "todas las islas y tierras firmes, halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren hacia el occidente y mediodía", todo esto con ciertas limitaciones de extensión, claro está.

Todo esto trajo como consecuencia, obviamente, el establecimiento de colonias españolas en las islas de Santo Domingo y Cuba, que debían organizar de una manera correcta y detallada, las siguientes expediciones sobre el continente americano y, a su vez, lograr la ocupación del mismo.

La conquista del territorio de Mesoamérica y su colonización se llevó al cabo en 3 exploraciones diferentes, siendo la tercera la más importante para nuestra historia.

Bajo el mando de Hernán Cortés, quien arribó a los litorales mexicanos en febrero de 1519, para luego proseguir su marcha hacia

México, culminando con el sitio de Tenochtitlan y logrando al mismo tiempo la consumación de la conquista del Valle de México el 27 de agosto de 1521.

Pues bien, es muy importante destacar que la conquista española, como acertadamente lo afirma el maestro Burgoa en su obra de Derecho Constitucional Mexicano (3), "hizo desaparecer los diferentes estados indígenas al someterlos al imperio de la corona Española, sometimiento que trajo como consecuencia lógica, la imposición de un régimen jurídico y político nuevo sobre el espacio territorial mexicano". De esta forma, se conjuntó geográficamente la Nueva España, como una porción territorial del Estado monárquico español.

Así las cosas, en la Nueva España estuvo vigente en primer lugar la legislación emitida exclusivamente para las colonias de América y que se denominó "Derecho Indiano", dentro de la que ocupan un lugar preeminente las famosas Leyes de Indias, que no son otra cosa sino una síntesis del derecho hispánico y de las costumbres aborígenes, quedando en un lugar secundario y con aplicación únicamente supletoria, las Leyes de Castilla.

Durante esta época que abordamos, con el fin de controlar sus bienes, sus ingresos y los gastos que erogaban quienes gobernaban en las Indias, el Rey Felipe III, el 24 de agosto de 1605 emitió la primera ordenanza de Contaduría. "Estatuimos y mandamos, que para la buena administración, cuenta y cobro de nuestra Real Hacienda haya en los Reynos y Provincias de las Indias tres Tribunales de Contadores, que tomen las cuentas de las rentas

---

(3) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. p. 53.

y derechos que a nosotros pertenecen y a cualquier persona en cuyo poder hubiere entrado y entrare hacienda nuestra, los cuales estén uno en la ciudad de los Reyes de las Provincias del Perú, otro en la de Santa Fé y otro en la ciudad de México". Siendo los tres dependientes de la Contaduría Mayor de Castilla.

Estos Tribunales reciben en el momento de su creación diversas ordenanzas complementadas con otras posteriores. Son recogidas todas ellas y ampliadas en la Recopilación de 1680. Su estudio nos permite establecer los lineamientos generales del ejercicio de esta función.

En primer lugar, cabe resaltar que cada Tribunal estaba integrado por tres Contadores de Cuentas, dos Contadores de Resultas, dos Oficiales que ordenaban las cuentas que se hubieren de tomar y un Portero que guardaba y asistía la puerta de la Audiencia y que asimismo ejecutaba lo que le mandaban los Contadores, y que para que mejor lo pudiera cumplir traía vara de justicia.

Por otro lado, los Virreyes debían señalar en las Casas Reales los aposentos necesarios, donde los Contadores de Cuentas se pudieran juntar a hacer Audiencia, a tomar las cuentas y a tratar de los negocios tocantes a ellas.

Para facilitar el desempeño de su encargo y a la vez hacer más eficaz y veraz su función, se les impuso la obligación a los Contadores de llevar determinados libros. Uno conocido como Memoria, para llamar a cuentas, en el cual se asientan los nombres de los que las debían de dar, por

abecedario y números; otro conocido como Recetas, que les daban los Oficiales, en el cual satisfacían y testaban las cuentas luego de que se tomaban y fenecieron; y otro que servía de inventario.

Ahora bien, de suma importancia para nuestro estudio es la Ordenanza 14 de la citada Recopilación, que prevé lo siguiente: "Al tiempo de tomar y fenecer las cuentas, antes que otra cosa se haga, los Oficiales Reales y todas las demás personas, que hayan recibido o esté a su cargo recibir y cobrar hacienda nuestra, deben entregar a los Contadores de Cuentas relaciones juradas y firmadas de sus nombres, de todo lo que han recibido y se les ha entregado y de lo que de ello han gastado, pagado y distribuido, y juren en forma de derecho, al pie de las relaciones juradas, que todo lo contenido en ellas es cierto, leal y verdadero y que han pagado todo lo que en ellas ponen en data y descargo y que se obligan en sus personas y bienes, que si en algún tiempo apareciere y se hallare haber dejado de cargarse algo de lo recibido o puesto en data más de lo real y verdaderamente hubieren pagado, gastado o distribuido, lo pagarán, con la pena del tres tanto y sea la tercera parte para el que lo denunciare, la otra para nuestra Cámara y la otra para los Jueces que lo sentenciaren".

Al tiempo que los Contadores comenzaban a ejercer su función, es decir, a tomar las cuentas, éstos ponían al principio de cada una el día, mes y año, notificándose a las partes que hubieren de rendirlas para que asistieran a todas las Audiencias hasta fenecer y acabar con cada una.

Si de las cuentas que se tomaban, que como hemos visto anteriormente llevan al cabo los Contadores, se causaran algunos pleitos, conocen de todos

ellos en primera y segunda instancia tres jueces Oidores de la Audiencia, nombrados al efecto por el Virrey, asistiendo dos Contadores con voto consultivo y el Fiscal de la Audiencia, en representación del Rey, debiendo quedar, por imperativo de ley, ahí mismo fenecidos y acabados todos ellos.

Estas leyes con lujo de detalle preveían todo. Así, hay algunas ordenanzas que se nos hace muy interesante comentar, aunque sea de manera muy breve, pero que ponen de manifiesto la importancia y trascendencia de dicho Tribunal e incluso nos permiten -al mismo tiempo- tener una visión clara y amplia de su funcionamiento. Así, por una parte, encontramos la obligación a cargo de los Contadores de jurar el fiel desempeño de su encargo antes de entrar en funciones, también se les dotó de las facultades necesarias para requerir a las partes, en caso de necesitarse, de todos los documentos que consideraran pertinentes para el correcto desempeño de su labor; se les impuso el deber de asistir a los actos de fe; comportarse con modestia en su vida privada, sin ostentación y por último, y para evitar malos entendidos que pudieran levantarse, no podían contraer nupcias con las hijas, hermanas o deudas, dentro del cuarto grado, de Oficiales de la Real Hacienda.

### **3. Constitución de 1812**

En los inicios del siglo XIX, una variedad de sucesos políticos y militares ocurrieron en España que tuvieron, a su vez, gran repercusión en la Nueva España.

Con la invasión Napoleónica en la península ibérica bajo el mando de Marat, el monarca español Carlos IV, en un intento por salvar la situación imperante, abdicó la corona en favor de su hijo, Fernando VII, erigido entonces por el pueblo español en paladín de su independencia. Napoleón respondió, por su parte, convocando a padre e hijo a una reunión a celebrarse en Bayona y que trajo como consecuencia la triste abdicación de Fernando VII del trono español en favor de José Bonaparte, hermano del monarca francés, a lo que el pueblo español respondió súbitamente levantándose en armas contra "Pepe Botello", el usurpador.

Esta lucha contra el invasor ejército francés, motivó la creación de diversas juntas patrióticas en España. "El ambiente que se iba gestando para la expedición de la Constitución española de 1812 acusaba ya una franca evolución jurídica en el pensamiento político español". (4)

De esta forma, el 18 de marzo de 1812 se expidió la primera Constitución monárquica de España que puede válidamente afirmarse estuvo vigente en México hasta la consumación de su independencia en 1821. España, por esta virtud, deja de ser un Estado absolutista para formar una Monarquía Constitucional. Al rey se le quita el carácter de soberano que tenía para considerarlo mero depositario del poder estatal cuyo titular real es el pueblo, también se marca la diferencia y separación entre las funciones legislativas y las jurisdiccionales, confiando las primeras a las Cortes y las segundas a los Tribunales, respectivamente.

---

(4) Burgoa, op. cit., p. 73.

Por lo que toca a la Nueva España, nuestro territorio, fungió éste como una entidad integrante del nuevo Estado Monárquico Constitucional, regido por los mismos principios básicos arriba mencionados.

Como quedó señalado anteriormente, la potestad de hacer las leyes residía en las Cortes, pero ¿cómo se integraban estas cortes? El artículo 27 de la propia Constitución nos da la respuesta y dice que son la "reunión de todos los diputados que representan a la nación, nombrados por los ciudadanos".

Ahora bien, dentro de las facultades de las Cortes, según lo dispone el artículo 131 de la misma Carta, encontramos en su fracción decimosexta la de "Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos". De suma importancia y obviamente de acuerdo con las circunstancias de entonces, es el término que se emplea en comparación con la legislación anteriormente estudiada, pues aquí ya se habla de caudales públicos y ya no de caudales reales, y sobre todo que se mantiene independiente del Rey esta facultad que correctamente se ha transferido a la representación nacional, como son las Cortes.

El tema que es objeto de nuestro estudio, se agota dentro de la citada Constitución, con algunos artículos que encontramos dentro del Título VII intitulado De las Contribuciones y que establecen en forma complementaria la revisión de la cuenta pública en la multicitada Carta de Cádiz.

Así pues, el artículo 350 reza "Para el examen de todas las cuentas de caudales públicos habrá una Contaduría Mayor de Cuentas, que se



organizará por una ley especial". Este artículo crea ya el órgano específico encargado de llevar al cabo el examen de las cuentas públicas, es decir, de glosar todas las partidas que se le presentan para, a su vez, presentarse a las Cortes y que ya éstas decidan su aprobación.

Por su parte, el artículo 351 dice "La cuenta de la Tesorería General, que comprenderá el rendimiento anual de todas las contribuciones y rentas y su inversión, luego que reciba la aprobación final de las Cortes, se imprimirá, publicará y circulará a las diputaciones de provincia y a los Ayuntamientos".

El artículo 352 establece "Del mismo modo se imprimirán, publicarán y circularán las cuentas que rindan los Secretarios del despacho de los gastos hechos en sus respectivos ramos".

El Constitucionalismo naciente tenía que dar un matiz distinto del Tribunal de Cuentas anterior, lo que antes era una fiscalización de la Hacienda Patrimonial, pasó a ser ahora una función constitucional, erigiéndose en una garantía del Poder Legislativo frente al Ejecutivo.

#### **4. Constitución de 1824**

A la consumación de la Independencia, en 1821, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba sentaron las bases sobre las cuales se erigiría posteriormente la nueva nación mexicana.

El 5 de noviembre de 1823, quedó instalado solemnemente el nuevo Congreso bajo la dirección de don Miguel Ramos Arizpe y que culminó con la elaboración del Acta Constitutiva de la Federación, a lo que dos meses

después se inició ya, la discusión de la Constitución, siendo ésta aprobada el 3 de octubre de 1824, bajo el título de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. "Aprobadas en fechas diferentes por el mismo Constituyente, Acta Constitutiva y Constitución contienen algunas disposiciones repetidas e inclusive idénticas, por lo que se han considerado como un todo orgánico constitucional, que cae bajo el nombre genérico de Constitución de 1824". (5)

Dentro del primer documento, el Acta Constitutiva, se fijó como una facultad exclusiva del Congreso General, según lo dispone la fracción novena del artículo decimotercero, la de "dar leyes y decretos para establecer las Contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ello al poder ejecutivo".

Al proclamar el Acta Constitutiva la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y al mismo tiempo establecer que dicho poder legislativo residiría en una Cámara de Diputados y en un Senado, que compondrían el Congreso General, nos hace darnos cuenta que competía a ambas cámaras la facultad fiscalizadora de la cuenta pública nacional.

Por su parte, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el segundo de los documentos de 1824, contiene exactamente el mismo principio que la anterior, al atribuir como facultad exclusiva del Congreso General, la de tomar la cuenta pública al gobierno. (art. 50 fr. VIII). Se cumple con la afirmación del maestro Rabasa.

---

(5) Rabasa O., Emilio. Historia de las Constituciones Mexicanas. U.N.A.M., p. 20.

## **5. Constitución de 1836**

Al ser promulgada la Constitución anterior, el 4 de octubre de 1824, nació la esperanza de que terminaba una etapa de confusión y que surgía otra diferente, nueva, promisoriosa y próspera. Desgraciadamente esto no ocurrió así.

El 23 de julio de 1835, se publicó una convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso General, hecha por el Consejo de Gobierno en uso de las facultades atribuidas en el artículo 116 fracción III de la Constitución de 1824, estableciéndose entre los asuntos a resolver, la cuestión relativa a las "públicas manifestaciones sobre el cambio de la forma actual de gobierno", contraviniendo manifiestamente con lo previsto por el artículo 171 de la misma Constitución que prohibía alterar la forma de gobierno de la nación mexicana.

Todo esto trajo como consecuencia la expedición de siete leyes fundamentales en las que se estructuraba nuevamente el pueblo mexicano buscando una solución a sus serios conflictos internos.

Continuó como oficial la religión católica, se suprimieron los estados y se dividió el territorio en departamentos.

La Tercera Ley Constitucional trataba lo concerniente al poder legislativo, el cual se depositaba en un Congreso General compuesto de dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

En su artículo 44 se enumeran las atribuciones de este Congreso definiéndose en su fracción IV la de "Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al penúltimo año que deberá haber presentado el ministerio de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria".

Por su parte, el artículo 52 establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en donde encontramos la de "Vigilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría mayor y de las oficinas generales de Hacienda", así como "nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría mayor".

Es importante subrayar la importancia que le otorga esta ley al procedimiento que estamos estudiando, pues ya se establece de una manera mas detallada y clara, a nivel constitucional, por un lado, los términos que deben respetarse para llevarse al cabo y por otro lado, las autoridades responsables de tan alta función. Asimismo la exclusividad de la actividad en esta materia por parte de la Cámara de Diputados, genuino representante de los intereses nacionales.

## **6. Constitución de 1843**

La situación nacional se volvía más difícil cada día para la administración centralista, la situación reinante urgía reformar las Siete Leyes Constitucionales.

De esta forma, sancionada por Santa Anna el 12 de julio de 1843, la nueva Constitución entró en vigor.

Por lo que toca al procedimiento de revisión de la cuenta de inversión, cabe señalar que continúa intacto el principio establecido por la Constitución anterior, únicamente se adiciona la facultad de la Cámara de Diputados para nombrar a los jefes y demás empleados de la Contaduría mayor, "a los cuales dará sus despachos el Presidente de la República".

## **7. Constitución de 1847**

Las Bases Orgánicas de 1843 estuvieron vigentes por poco más de tres años, sucumbiendo a pronunciamientos que deseaban regresar al sistema de gobierno de 1824. Después de vigorosos debates se llegó a la conclusión de expedir un Acta de Reformas, propuesta por el ilustre jurista don Mariano Otero, que fue aceptada casi en su totalidad y que, junto con el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, conformaron la Ley Fundamental de nuestra nación.

Ahora bien, por lo que respecta al Acta de Reformas, no encontramos dentro de ninguno de sus 30 artículos, alguno relativo al tema que abordamos en estas páginas, por lo que para estos efectos, nos remitimos a los otros documentos en vigor, anteriormente estudiados.

## 8. Constitución de 1857

El 18 de febrero de 1856, quedó solemnemente instalado el nuevo Congreso Constituyente, propuesto en el Plan de Ayutla y en el reformado en Acapulco, que habría de dar a México una nueva Constitución.

Sin lugar a dudas una de las más importantes reformas que contenía dicha Carta y sobre todo para nuestro tema, es la adopción del sistema unicamaral usado en antaño. De esta forma, el poder legislativo se depositó en una asamblea de Diputados y se suprimió la de Senadores.

Por lo que hace al procedimiento de fiscalización cabe señalar, en primer término, la obligación del Ejecutivo de presentar el día penúltimo del primer periodo de sesiones, el proyecto de presupuesto del año venidero y al mismo tiempo, la cuenta del año anterior. Ambos documentos debían pasar a una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, y sobre la que pesaba la obligación de examinar ambos documentos y posteriormente presentar un dictamen en la segunda sesión del segundo periodo.

A su vez, al Congreso se le atribuyó la facultad para "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". (art. 72, fr. XIX).

Si como ya vimos anteriormente, el Ejecutivo ha de presentar al Congreso, la cuenta del año pasado, para su revisión y ésta no puede llevarse al cabo si no se glosa la cuenta, para estos efectos se establece la multicamada Contaduría mayor dependiente del poder Legislativo y bajo el mando de él.

Las reformas ocurridas al 13 de noviembre de 1874, implantaron nuevamente la división del Congreso en dos Cámaras a saber, la de Diputados y la de Senadores, quedando como exclusiva de la primera la facultad revisora de la cuenta pública y las demás relativas en la materia.

## CAPITULO II

### SISTEMA ACTUAL

#### 1. Ingresos del Estado

"El sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado, implica necesariamente gastos que éste debe atender procurándose los recursos indispensables". (6)

Según Giannini, "El Estado, al igual que los demás entes políticos, no podría dar cumplimiento a sus fines, haciendo frente a las múltiples exigencias que con arreglo a su propia ordenación está llamado a satisfacer, si no dispusiera de una masa adecuada de medios económicos". (7)

Así es, para poder ejecutar las actividades propias del Estado, éste precisa de un sustento económico que se lo permita, sustento que debe recibirse casi en su totalidad por los gobernados, que son los beneficiarios directos de los servicios que el Estado presta.

Ahora bien, los que en un principio fueron simples servicios de construcción de calles y mercados, con el paso del tiempo han evolucionado hasta convertirse en los amplios y variados servicios públicos que hoy conocemos.

---

(6) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, p. 315.

(7) Giannini, A. D. Instituciones de Derecho Tributario. Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1957. p. 1.



A los gastos que el Estado efectúa en el cumplimiento de su actividad propia, en términos generales, se les denomina "gastos públicos", y a los ingresos que obtiene para realizar dichos gastos se les llama "ingresos públicos".

### Vías de Ingresos

En principio, el Estado puede recibir los ingresos por vías de Derecho Privado y por vías de Derecho Público. En la práctica, los ingresos que obtiene el Estado por vías de Derecho Privado, son tan pocos, que no ameritan un estudio especial. A modo de ejemplo se pueden indicar, entre otros, los que adquiere por herencia, esto es, cuando no existan herederos, en cuyo caso, hereda la beneficencia pública, por legados y por donaciones. Por lo que a los ingresos de Derecho Público se refiere, éstos serán las percepciones que, en dinero o en especie, obtiene el Estado de los particulares conforme a las disposiciones legales y en virtud de su poder de imperio o autoridad. Indudablemente, las vías de Derecho Público, revisten mayor importancia que las vías de Derecho Privado.

### Ingresos de Derecho Público

Los ingresos públicos del Estado los clasifica la mayoría de la doctrina en dos grupos diferentes:

- a) Ingresos Ordinarios. Estos son aquellos que legalmente recibe el fisco en forma regular, y que normalmente se destinan a cubrir el presupuesto. Los impuestos, los derechos, las contribuciones de

mejoras, los productos y los aprovechamientos, pertenecen a esta categoría de ingresos ordinarios.

- b) Ingresos Extraordinarios. Son aquellos que se reciben cuando surgen circunstancias anormales o imprevistas que obligan al Estado a imponerlos. Esto es, son los que hacen frente a necesidades urgentes e inmediatas. Así pues, se ha considerado al empréstito, ya sea interno o externo, como un ingreso extraordinario del Estado.

Conforme al Código Fiscal de la Federación vigente, los ingresos ordinarios se clasifican en: a) contribuciones, compuestas por impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, b) productos y en c) aprovechamientos.

- 1) El Impuesto. Es, sin lugar a dudas, el concepto más importante en esta materia. "El impuesto es una obligación unilateral de Derecho Público, sin contraprestación y destinada al sostenimiento del Estado".  
(8)

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación los define a éstos como "las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma". (Artículo 2o.).

Principios Constitucionales. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como una obligación de los mexicanos la de "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y

- (8) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México. Tomo II. p. 35.

municipios que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

De esta manera, conforme al artículo 31, fracción IV de la Constitución, que acabamos de transcribir, los impuestos deben reunir los siguientes requisitos:

- El impuesto debe ser establecido por Ley. Se entiende que el establecimiento del impuesto debe ser por una ley entendida en sentido formal y material, es decir, aprobada por el Congreso, que es lo que constituye el principio de legalidad. El principio de legalidad en materia tributaria puede enunciarse mediante el aforismo, adoptado por analogía del Derecho Penal, *Nullum Tributum Sine Lege*, esto es, no hay tributo sin ley que lo establezca.
- El impuesto constituye una obligación de Derecho Público. Es decir, el impuesto se decreta por el poder público ejercitando una prerrogativa inherente a la soberanía, de tal forma, la obligación de prestarlo no es una obligación contractual regida por las leyes civiles, sino una carga establecida por decisión unilateral del Estado y regida por las normas de Derecho Público.
- Debe ser proporcional y equitativo. Al respecto, Flores Zavala afirma que, no es posible separar las dos palabras, sino interpretar la expresión "proporcional y equitativo" como significado de justicia, ya que lo que el Constituyente pretendió expresar fue que los impuestos sean justos. (9)

---

(9) Cfr. Acosta Romero, Miguel. 2o. Curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa., p. 394.

- Debe establecerse para cubrir los gastos públicos. De esta forma, se descartan las teorías que pretenden considerar al impuesto como una contraprestación de los servicios que el particular recibe del Estado.

Existe cierta dificultad para precisar en términos exactos lo que deba entenderse por Gastos Públicos, por lo que, acudimos al concepto que nos da el maestro Fraga en su obra, al respecto: "creemos que por gastos públicos deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto excluidos de su comprensión los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual". (10)

2) Los Derechos. El Código Fiscal de la Federación vigente, en su artículo segundo, fracción IV, los define como "las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público".

Bielsa nos dice que: "Derechos son las cantidades de dinero que el Estado percibe de los contribuyentes en pago de la prestación de servicios públicos divisibles, efectuados con fines de utilidad general". (11)

La naturaleza jurídica de los derechos es la de contribuciones, que como tal deben estar establecidos en Ley, según vimos anteriormente, por lo que a través de una disposición general, abstracta e impersonal, emanada del Organismo Legislativo se mencionan las contribuciones llamadas Derechos,

---

(10) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. pp. 326 y 327.

(11) Bielsa, Rafael. Ciencia de la Administración. Buenos Aires. p. 172.

siendo el caso concreto la Ley Federal de Derechos el instrumento legal que las contiene.

Al tener los derechos la naturaleza de contribuciones, deben reunir todos los requisitos constitucionales acorde con ellas.

- 3) Aportaciones de Seguridad Social. De acuerdo con lo dispuesto por la fracción II, del artículo segundo del Código Fiscal en vigor, "Aportaciones de Seguridad Social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social".

De la misma forma que los impuestos, las aportaciones de seguridad social deben estar previstas en una ley formal y material para ser válidas.

La diferencia con el impuesto estriba en que éste se cubre para pagar el gasto público, mientras que las aportaciones de seguridad social sólo son para este fin.

- 4) Contribuciones de Mejoras. Siguiendo con los conceptos que nos da el Código Fiscal, la fracción III, del invocado artículo segundo establece: "Contribuciones de Mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas".

El fundamento de estas contribuciones se encuentra no sólo en la potestad de imperio del Estado, sino también en la ventaja que obtiene el particular por las obras realizadas por aquél.

- 5) Los Productos. "Son productos las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado", dispone el último párrafo del artículo tercero del Código Fiscal de la Federación.
- 6) Los Aprovechamientos. El artículo tercero del citado código manda: "Son Aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de Derecho Público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal".

La doctrina estima dentro del concepto -aprovechamientos- a los rezagos, es decir, a los ingresos no enterados en el ejercicio fiscal en que corresponda haberlo hecho.

Por lo que toca a la otra fuente de ingresos a que aludimos anteriormente, es decir, a los ingresos extraordinarios, existen normas en la Constitución y en la Ley General de Deuda Pública al respecto. Así pues, la primera otorga al Congreso las facultades de "dar bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, las de aprobarlos y reconocer, y mandar pagar la deuda nacional pero en el concepto de que ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución

de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada en los términos del artículo 29 constitucional", establece el artículo 73, fracción VIII. Por lo que a la segunda se refiere, ésta establece las normas para la obtención de los financiamientos que constituirán la deuda pública nacional, así como la competencia que en esta materia asume la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### El Sistema Mexicano

La Constitución faculta al Congreso para "imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto", según el artículo 73, fracción VII y el artículo 72, inciso h, dispone que "los proyectos sobre contribuciones o impuestos; deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados".

La Ley de Ingresos de la Federación, que es el nombre del documento que determina los ingresos que el gobierno de la federación podrá recaudar en un ejercicio fiscal, constituye una mera lista de "conceptos", por medio de los cuales percibe sus ingresos el gobierno. Al lado de la Ley de Ingresos, existen una serie de leyes especiales que regulan los "conceptos" que la primera establece y que no se expiden cada año.

Iniciativa de Ley de Ingresos. La fracción IV del artículo 74 constitucional dispone: "El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara, las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre, o hasta el día 15

del mes de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos". Esto resulta lógico, debemos tomar en cuenta que el Ejecutivo tiene los medios necesarios para conocer las condiciones concretas del país, y en consecuencia, determinar las posibilidades del mismo para contribuir a los gastos públicos.

Discusión y aprobación de la Ley de Ingresos. La Ley de Ingresos debe discutirse, en primer lugar, en la Cámara de Diputados, a diferencia de la mayoría de las leyes, cuya discusión puede iniciarse en cualquiera de las cámaras y, su discusión y aprobación, debe ser anterior a la discusión y aprobación de la iniciativa del Presupuesto de Egresos correspondiente.

## **2. Egresos del Estado**

Consideraciones. Acorde con la doctrina Europea, el presupuesto comprende tanto los ingresos como los egresos del Estado, esto es, refiriéndonos al caso mexicanos: el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación, que aquí constituyen dos cuerpos legales diferentes.

Concepto. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público nos dice, en su artículo 15: "El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar durante el periodo de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen".



Naturaleza jurídica del Presupuesto. La naturaleza del presupuesto ha sido arduamente discutida en relación a si éste tiene el carácter de acto legislativo tanto en su aspecto material como en el formal. Fraga, al respecto, dice "Para poder llegar a una conclusión sobre el particular -la naturaleza intrínseca del presupuesto-, es necesario conocer a fondo los efectos jurídicos que produce el presupuesto". (12)

El efecto principal, siguiendo al autor, es que: "El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos, (art. 126 constitucional)". (13)

Así pues, "Otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior. Tan es exacto eso, que la Cámara de Diputados no podría dar su autorización a otro órgano del Estado que no sea el Ejecutivo". (14) Toda vez que el único competente para el manejo de los fondos públicos es él.

"No puede, por tanto, decirse que la Cámara, por medio del presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo". (15)

---

(12) Fraga, Gabino. op. cit. p. 334.

(13) Idem. p. 334.

(14) Idem. p. 334.

(15) Idem. pp. 334. 335.

"Por nuestra parte, consideramos que la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, en el Derecho Mexicano, es la de un acto legislativo en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material". (16)

### Principios fundamentales del Presupuesto

- **Universalidad.** Consagrado en el artículo 126 de la Constitución que establece: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior". Esto es, el presupuesto debe comprender todos los gastos que efectúe el Estado.
- **Unidad.** Significa la existencia de un solo presupuesto y no varios. Este debe ser un solo documento que abarque todos los ingresos e egresos. Este principio encuentra su base en los artículos 73, fracción VII y 74, fracción IV, de la Constitución que hablan de la aprobación de "el presupuesto". Sin embargo, este principio no es absoluto, pues el mismo artículo 126 constitucional establece que un gasto puede aprobarse también, por una ley posterior.
- **Especialidad.** Según Fraga: "La especialidad significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado". (17)

Ahora bien, según nuestro sistema legal el presupuesto se divide, en primer lugar, por ramos, que corresponden a los Poderes de la Federación y

---

(16) De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Ed. Porrúa., p. 130.

(17) Fraga, Gabino. op. cit. p. 330.

a las Secretarías de Estado. También encontramos el ramo de erogaciones adicionales a inversiones, deuda pública, aportaciones de seguridad social, así como las inversiones adicionales de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Además de la división por ramo existen los siguientes capítulos: gastos, elaboraciones, construcciones, inversiones, cancelaciones de pasivo y erogaciones adicionales. Estos, a su vez, se dividen en conceptos, en grupos de utilidades de naturaleza semejante y los conceptos se dividen al mismo tiempo en partidas, que representan las autorizaciones específicas del presupuesto.

- Anualidad. Deriva de la fracción IV del artículo 74 constitucional, el que establece la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. Al mismo tiempo, el artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público dispone que: "el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1o. de enero las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen".

### Gasto Público

Al respecto, al maestro Fraga se pronuncia de la siguiente manera: "Existe cierta dificultad para precisar en términos definidos lo que debe

entenderse por gasto público, pues aunque ellos se encuentran señalados en el Presupuesto de Egresos, la formulación de éstos supone que previamente ha sido resuelto el problema. Creemos que por gastos públicos deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual". (18)

Por su parte, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público dice que: "el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

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

---

(18) Fraga, Gabino. op. cit. pp. 326, 327.

### Preparación y Aprobación del Presupuesto

Competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Constitución dispone que el Ejecutivo debe hacer llegar a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos a más tardar el día último del mes de noviembre. El Secretario de Hacienda debe dar cuenta del proyecto a la cámara, mediante su comparecencia personal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal concede a la Secretaría de Hacienda, en su artículo 31, atribuciones para el despacho de los siguientes asuntos:

- XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal.
- XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.

Preparación del Presupuesto (los Poderes Legislativo y Judicial). "Los órganos competentes de las cámaras de Diputados y de Senadores, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente al Presidente de la República para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación", establece el artículo 18 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Elaboración del Proyecto de Presupuesto. Dispone el artículo 17 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que "Para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto", el que remitirán oportunamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para formular el proyecto de presupuesto de las entidades cuando no le sea presentado en los plazos que al efecto se les hubiere señalado". A su vez, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe presentar en tiempo al Presidente de la República el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, para ser enviados a la Cámara de Diputados a más tardar el día 15 de noviembre del año inmediato anterior al que corresponde, según lo marca el artículo 20 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Discusión y Aprobación. La Cámara de Diputados debe centrar su atención inmediata en la iniciativa de Ley de Ingresos, para que, una vez sancionada se remita a la Cámara de Senadores para los mismos efectos y, enseguida, la Cámara de Diputados pasará a estudiar el proyecto de Presupuesto de Egresos.

### **3. Control Administrativo**

Organos encargados de llevar la contabilidad. El control de la ejecución del presupuesto tiene básicamente dos objetivos: uno de carácter financiero y otro estrictamente político. El primero trata de supervisar las

erogaciones, con el fin de que éstas no sean dispendiosas o desordenadas, el segundo se orienta a constatar que se está cumpliendo con la aprobación de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria.

Ahora bien, en México el primer control de la ejecución del presupuesto se lleva a cabo por la propia administración, es decir, es de carácter interno, y se ejecuta durante el ejercicio presupuestario. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31 faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para "llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiere la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos", esto es, confiere a dicha Secretaría la atribución que estamos estudiando. No obstante lo anterior, todas las dependencias y entidades tienen la obligación de vigilar el fiel y legal ejercicio del gasto que operen sus agentes.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público ordena en su artículo 39 que cada entidad llevará su propia contabilidad, y en el artículo 41 establece: "las entidades suministrarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la periodicidad que ésta lo determine, la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que requiera".

"El llevar cada entidad su propia contabilidad es ya el mejor sistema de autocontrolarse". (19)

De cualquier forma, le compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la tarea de llevar la política general y precisar las políticas particulares de este control administrativo de la ejecución presupuestaria.

---

(19) Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. Ed. Porrúa., p. 252.

Así pues, el artículo 43 de la Ley en estudio, dispone: "los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación serán consolidados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". Además "los órganos competentes de la Cámara de Diputados y de Senadores, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, remitirán oportunamente la información a que se refiere el párrafo anterior". Por su parte el Departamento del Distrito Federal elabora su cuenta pública anual que someterá al Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Hemos visto que, por disposición expresa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la preeminencia en la función del control del presupuesto por la administración. Dicha preeminencia se extiende sobre todos los órganos de la administración federal.

Las cinco fundamentales fases de la Ejecución  
presupuestaria y la función del control

"El periodo de ejecución presupuestaria se compone de las siguientes fases: la de la contracción de obligaciones o compromiso del gasto, la de reconocimiento del mismo, la de liquidación, la de ordenación de pagos y la



de su realización material. Sobre todas estas fases deberá operar el control".

(20)

### Contabilidad Pública

Aunque, como hemos visto anteriormente cada entidad llevará su propia contabilidad "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público girará las instrucciones sobre la forma y términos en que las entidades deban llevar sus registros auxiliares y contabilidad y, en su caso, rendirle sus informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación" manda el artículo 42 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Para cumplir con este propósito, la Subsecretaría de Presupuesto de la anterior Secretaría de Programación y Presupuesto, determinó que el registro de todas las operaciones debería seguir una misma estructura de funcionamiento en todos los ramos, con el objetivo de proporcionar la información sobre bases iguales y homogéneas.

De tal forma estableció las siguientes modalidades:

1. Cada ramo registra y conserva la documentación de las operaciones.
2. Se adopta el principio de contabilidad sobre la base de operaciones devengadas.
3. Hacia los órganos jerárquicos superiores se envían únicamente informes sobre la contabilidad, nunca comprobantes.

---

(20) Faya Viesca, Jacinto. op. cit., p. 253.

4. La contabilidad de cada ramo se maneja con independencia de las contabilidades de los otros ramos.
5. La contabilidad gubernamental es parecida a la que llevan las empresas privadas.
6. Dentro de cada ramo se promueve la desconcentración de los registros contables.

Por último, el artículo 44 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público ordena que: "en las dependencias del Ejecutivo Federal, en el Departamento del Distrito Federal y en las entidades de la Administración Pública Paraestatal se establecen órganos de auditoría interna que dependerán del titular respectivo y cumplirán los programas mismos que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

A su vez, "quienes efectúen Gasto Público Federal estarán obligados a proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información que les solicite y a permitirle a su personal la práctica de visitas y auditorías para la probación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley", artículo 37 de la multicitada Ley.

**La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.** Con motivo del decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 29 de diciembre de 1982, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, se afirma que "para armonizar el sistema de control de la Administración Pública Federal se requiere de una Secretaría de Estado".

Esta Secretaría es competente para planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Es importante señalar que no se releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y fiscalización de sus respectivas áreas que manejan los recursos económicos del Estado.

Así pues, lo que está a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es establecer la correcta regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas de control y, que sobre bases homogéneas se lleve a cabo la responsabilidad en el manejo de los recursos económicos de la Administración.

#### **4. Control Legislativo**

Anexo al control administrativo del presupuesto, existe en nuestro país un control que se ejerce por el Poder Legislativo que constituye la etapa final de la ejecución del presupuesto. Esto es, el Parlamento debe comprobar si sus decisiones han sido respetadas.

En México, la exigencia de responsabilidad política está ampliamente contemplada en nuestra legislación. Por una parte, la Constitución se refiere a ella de manera expresa y, por la otra, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda la regula en forma específica.

De esta forma, la Constitución en el artículo 74, fracción IV, determina que la Cámara de Diputados examinará la Cuenta Pública, revisando si las cantidades gastadas estuvieron de acuerdo con las partidas y programas del presupuesto, y si las modificaciones se llevaron a cabo conforme a las disposiciones legales aplicables.

El examen y glosa de la Cuenta Pública se lleva a cabo a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuya función primordial es la de verificar la exactitud y justificación de los gastos efectuados y detectar las posibles irregularidades en el manejo de los recursos públicos.

La Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano fiscalizador superior que realiza su actividad fuera de la Administración, al contrario de la fiscalización administrativa que se hace en el interior de la Administración.

Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda. Debemos precisar 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. En la iniciativa se resalta: "debe ser un órgano técnico y, por lo mismo, estar al margen de los acontecimientos trianuales de la política militante, con objeto de garantizar su responsabilidad, respetabilidad, confiabilidad y la realización de las altas finalidades que le corresponden en nuestro régimen democrático".

En el desempeño de sus funciones, la Contaduría Mayor de Hacienda estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara

de Diputados. (art. 1º). Al frente de la Contaduría, como autoridad ejecutiva, estará un Contador Mayor designado por la Cámara, el cual será inamovible durante un plazo de 8 años dice el artículo 5º, excepción hecha en casos de ineficiencia notoria, incapacidad, falta de honradez, entre otros.

Atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda. La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establece en forma limitativa las atribuciones de ésta, en relación a la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, dentro de sus facultades de contraloría.

Al efecto, el artículo 3 establece que: "La Contaduría Mayor de Hacienda revisará la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funciones de contraloría y, con tal motivo, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, esto es: el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal, los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal mayoritaria y los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal; comprendidas en la Cuenta Pública:

- a) Realizaron sus operaciones con apego a los ordenamientos aplicables en la materia.
- b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas aprobados.
- c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados.
- d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la ley.

## II. Elaborar y rendir.

- a) A la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los 10 primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública. Este informe contendrá, enunciativamente, comentarios generales sobre:
  - 1. Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental -los que marcate la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según vimos en el capítulo precedente-.
  - 2. Los resultados de la gestión financiera.

3. La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
  4. El cumplimiento de los objetivos de los principales programas aprobados.
  5. El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para la inversión y las erogaciones adicionales, y
  6. El análisis de las desviaciones presupuestas.
- b) A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Este informe contendrá, además, el señalamiento de las irregularidades que haya advertido.
- III. Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los Organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, Instituciones Privadas, Particulares, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.
- IV. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las

inversiones y gastos autorizados a las entidades, se han aplicado eficientemente

.....

- VII. Establecer coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales, y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto público.

La Cuenta Pública del Gobierno Federal  
y la del Departamento del Distrito Federal

El artículo 74, fracción IV, de la Constitución, dispone que la Cuenta Pública del año anterior debe ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso dentro de los 10 primeros días del mes de junio, y sólo se puede ampliar este plazo mediante solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en este caso el Secretario de Hacienda y Crédito Público, a informar las razones que lo motivaron.

"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 muestren el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos del ejercicio de los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal".



### Revisión de la Cuenta Pública

"La revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas", continúa diciendo el artículo 74 Constitucional.

La revisión no debe comprender únicamente la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que debe extenderse a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del egreso.

De acuerdo con el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda "las entidades pondrán a disposición de la Contaduría Mayor de Hacienda los datos, libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público que manejen, así como los programas y subprogramas correspondientes para la evaluación de su cumplimiento".

"La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio". (art. 74 constitucional).

Ahora bien, hemos visto que cada entidad lleva su propia contabilidad. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por su parte, consolidará las contabilidades de las entidades comprendidas en el presupuesto de Egresos de la Federación y será responsable de formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal, y someterla a la consideración

del Presidente de la República para su presentación en los términos del párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74 constitucional, dispone el artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. La Cámara de Diputados, la de Senadores y la SCJN enviarán su contabilidad al Presidente de la República a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una vez que el Presidente de la República ha presentado la cuenta pública a la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente enviará ésta a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda para que ésta, a su vez, la entregue a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión. (art. 10 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

Así pues, una vez recibida la cuenta pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, la Cámara de Diputados se avocará a cumplir su misión constitucional.

"La revisión no sólo comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y de egresos, sino que se extenderá a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto Público, y verificará la exactitud y la justificación de los coros y pagos hechos", (artículo 20 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

Asimismo, comprobará si el gasto público se ajustó a los presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y también si se han cumplido los programas aprobados.

La Contaduría Mayor de Hacienda, para el efecto de las atribuciones que le corresponden, podrá practicar a las entidades las auditorías que comprenderán las actividades urgentes:

- I. Verificar si las operaciones se efectuaron correctamente.
- II. Determinar si las entidades auditadas cumplieron en la recaudación de los ingresos y en la aplicación de sus presupuestos.
- III. Revisar si las entidades alcanzaron con eficiencia los objetivos y metas fijados en los programas.

A todo esto "las entidades están obligadas a proporcionar a la Contaduría Mayor de Hacienda la información que les solicite y a permitir la práctica de visitas, inspecciones y auditorías necesarias para el esclarecimiento de los hechos". (art. 24 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

Independientemente de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Contaduría Mayor de Hacienda podrá ordenar la realización de visitas, inspecciones y auditorías, para lo que se designará personal expresamente comisionado para tal efecto.

Dentro de los 10 primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, la Contaduría Mayor de Hacienda deberá rendir a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados,

por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, visto en páginas anteriores.

Al año siguiente, la Contaduría Mayor de Hacienda debe elaborar y rendir "a la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los 10 primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Este informe contendrá, además, el señalamiento de las irregularidades que haya advertido en la realización de las actividades mencionadas en este Artículo", dice el artículo 3º, fracción II, inciso a) de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

#### Relación y Coordinación entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Es necesario que existan reglas de coordinación entre ambas instituciones, toda vez que la Cuenta Pública es preparada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Contaduría Mayor de Hacienda la revisa, y además porque ambas realizan sendas auditorías; la primera de carácter interno, y la segunda de forma externa.

Dispone el Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que: "con objeto de uniformar los criterios en materia de contabilidad gubernamental y archivo contable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer con oportunidad a la Contaduría Mayor de Hacienda las normas, procedimientos métodos y sistemas que emita e

implante, debiendo tomar en cuenta las recomendaciones que sobre el particular le formule la Contaduría Mayor de Hacienda".

Asimismo, la Contaduría Mayor de Hacienda durante el ejercicio de su función vigilará la aplicación de las normas, métodos y procedimientos enunciados en líneas anteriores, y dará cuenta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que encuentre, en su caso, para que emita las medidas procedentes.

#### Responsabilidades en el manejo del Presupuesto

"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 de los gastos hechos, e determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley", establece la fracción IV del artículo 74 de nuestra Constitución.

Para los efectos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda incurre en responsabilidad cualquier persona física o moral que, intencionalmente o por imprudencia, cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o a la del Departamento del Distrito Federal.

Estas responsabilidades serán impuestas en los casos siguientes, según señala el artículo 28:

- I. A los causantes del fisco federal o del Departamento del Distrito Federal, por incumplimiento de las leyes fiscales; a los empleados o funcionarios de las entidades por la inexacta aplicación de aquellas, y

a los empleados funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la cuenta pública no formulen las observaciones sobre las irregularidades que detecten;

- II. A los funcionarios o empleados de las entidades, por la aplicación indebida de las partidas presupuestales, falta de documentos justificativos o comprobatorios del gasto; a las empresas privadas o a los particulares, que en relación con el gasto del Gobierno Federal o del Departamento del Distrito Federal, hayan incurrido en incumplimiento de las obligaciones contraídas por actos ejecutados, convenios o contratos celebrados con las entidades, y a los empleados o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las irregularidades que detecten, y
- III. A los empleados o funcionarios de las entidades que dentro del término de 45 días hábiles no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda.

Las responsabilidades tendrán por objeto cubrir a la Hacienda Pública el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero, y se fincarán independientemente de las que procedan por otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial, señala el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por su parte el artículo 30 dice: "los organismos que componen la Administración Pública Paraestatal, los funcionarios o empleados de ésta, las empresas privadas o los particulares son solidariamente responsables con los empleados o funcionarios de las entidades que integran la Administración Pública Centralizada o con los de la Contaduría Mayor de Hacienda, por su participación en actos u omisiones sancionadas por la ley".

Al determinarse las responsabilidades, el Contador Mayor de Hacienda debe promover el ejercicio de las acciones correspondientes, y cuando se trate de servidores públicos se estará a lo dispuesto por la Constitución.

Asimismo, debe formular directamente a las entidades correspondientes los pliegos de observaciones derivadas de la revisión de la cuenta pública, y debe informar al Secretario de Hacienda para los efectos señalados en los artículos 45 y siguientes de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

## CAPITULO III

### DERECHO COMPARADO

#### 1. Francia

En Francia, el uso excesivo del secreto y los abusos cada vez más frecuentes ocurridos durante el tiempo del Antiguo Régimen, dieron lugar al establecimiento de la contabilidad pública y del Tribunal de Cuentas.

Tomando como base el estudio realizado por el maestro francés, Jean Raynaud (21), de la materia que nos atañe, encontramos actualmente dos sistemas de fiscalización del gasto público en este país que tocamos.

Así pues, por un lado, durante la ejecución del presupuesto, la administración está circundada por una red de leyes y reglamentos que delimitan claramente los lineamientos en que se puede cobrar los ingresos o pagar los gastos. Se trata del conjunto de reglas que forman la contabilidad pública del Estado. Uno de cuyos principios fundamentales consiste en la separación del Ordenador de pagos, es decir, del que decide pagar un gasto pero que no tiene facultad para efectuar dicho gasto, del Contador, que es el único facultado para firmar los títulos de pago. Así, en primer lugar, el contador ejerce un control sobre las decisiones financieras del ordenador, ya que todas las erogaciones deben estar plenamente justificadas en el presupuesto del ejercicio.

---

(21) Raynaud, Jean. El Tribunal de Cuentas. Ed. Fondo de Cultura Económica.



Dentro de los principales ministerios gastosos (Educación, Defensa, del Interior, etc.) existen cuerpos de control propios, encargados de vigilar el buen funcionamiento de la administración y, a la vez, controlar las operaciones financieras internas. A todo esto, el Ministerio de Finanzas dispone de un cuerpo de control, la Inspección General de Finanzas, facultado para inspeccionar a los contadores del Tesoro y a los ordenadores de pago del Estado; rindiendo sus informes al gobierno por medio del ministro de finanzas.

Ahora bien, todo esto que acabamos de señalar configura el control a priori del gasto público, dependiente del Poder Ejecutivo del Estado.

Por otra parte, la legislación francesa ha mantenido firmemente una institución de varios siglos de antigüedades: el control a posteriori por el Tribunal de Cuentas. Este control antiguamente ejercido por las Cámaras de Cuentas, fue restablecido por la ley e 1807, que creó al Tribunal de Cuentas actual.

#### Organización del Tribunal de Cuentas

El artículo segundo de la Ley de 22 de junio de 1967 precisa que el Tribunal de Cuentas se compondrá de la manera siguiente:

**PRIMERA PRESIDENCIA.** En ejercicio del Primer Presidente, responsable del buen funcionamiento del tribunal, con facultades para determinar la organización general del mismo, así como los métodos de

control y las condiciones generales de ejecución de los trabajos de los magistrados.

**PRESIDENTES DE SALA.** El tribunal cuenta actualmente con siete Presidentes de Sala. Cada uno reparte los trabajos entre los funcionarios asignados a su sala, asimismo, determina los asuntos que se deliberarán en sección y los que se harán en sala; durante ésta última, el presidente dirige los debates, opina y su voto, en caso de división, es preponderante.

**MAGISTRADOS.** En tres categorías pueden dividirse a los demás magistrados del tribunal:

- 1.- Los Consejeros Maestros. Son ochenta y todos ellos asignados a una sala diferente. Cada uno asume la función de contrarrelator respecto de los informes presentados por un consejero refrendatario, por un auditor o por un consejero maestro. Siendo, el contrarrelator, quien presenta sus observaciones sobre el informe sometido a deliberación en la sala.
- 2.- Los Consejeros Refrendatarios. Estos verifican las contabilidades que se les encargan, una vez que lo terminan, redactan un informe que someten al consejero maestro contrarrelator y luego preparan la redacción del proyecto del fallo del tribunal.
- 3.- Los Auditores. El tribunal cuenta con 37 auditores de primera clase y con 16 de segunda. Aquéllos, efectúan los mismos trabajos que los consejeros refrendatarios, mientras que un auditor de segunda clase es siempre designado auxiliar de un relator.

MINISTERIO FISCAL. Como todo órgano jurisdiccional, el tribunal tiene un ministerio fiscal representado por un Procurador General que desempeña sus funciones antes, durante y después de la actividad cotidiana del tribunal. Puede decirse que es el intermediario entre el gobierno y el tribunal. Entre otras atribuciones, encontramos las de vigilar que la exhibición de cuentas se hagan en los plazos establecidos al efecto e informar a las autoridades competentes las observaciones hechas por el tribunal.

El Procurador General, el Primer Presidente, los Presidentes de Sala y los Consejeros Maestros son nombrados por el Presidente de la República, por decreto dictado en consejo de ministros; los demás magistrados, por decreto simple.

Todos los miembros del tribunal son inamovibles, aunque esto no los excluye de poder ser sujetos de sanciones disciplinarias pronunciadas por una instancia particular: la Sala del Consejo, y las penas aplicables son la censura, suspensión de funciones y la inhabilitación.

Es importante señalar que se ha ampliado la serie de medios de que el tribunal dispone para dar a conocer sus puntos de vista. La "orden terminante", esto es, su instrumento favorito, permite poner a los contadores en una situación de débito, o sea, recuperar sobre sus bienes personales las sumas que hubieren pagado sin razón.

### Competencia de Tribunal de Cuentas

En sus albores, el tribunal era un organismo encargado de juzgar únicamente las cuentas y a los contadores. Paso a paso, esta competencia se fue extendiendo, aunque en forma no jurisdiccional, a los administradores y a los ordenadores de pagos, finalmente, el legislador ratificó la aptitud del tribunal para controlar la gestión y el buen empleo de los fondos públicos.

Así, su competencia se extendió al controlar las cuentas del Estado y de las colectividades locales. Posteriormente, se le encargó el control de los organismos de la seguridad social y el de las empresas públicas, y a partir de 1977, el de las sociedades nacionales. Desde entonces, se le ha reconocido competencia al tribunal respecto de las asociaciones o sociedades privadas que reciben una ayuda financiera del Estado en cualquier forma o cuando el Estado ocupe un lugar de privilegio en sus órganos deliberantes.

Aunado a esto, pesa sobre el tribunal la obligación de notificar sus conclusiones al gobierno, al parlamento y a los ciudadanos, mediante el informe público que éste realiza.

### El tribunal auxiliar del parlamento

La Constitución de 1958 reafirma el papel del Tribunal de Cuentas y así lo establece en su artículo 47 que reza: "El Tribunal de Cuentas asiste al parlamento y al gobierno en el control de la aplicación de las leyes de finanzas". Por lo que la asamblea queda desprovista de la facultad para verificar las cuentas del Estado, como en la Constitución de 1946 lo hacía.

Ahora se atribuye esa función al tribunal, que con esta calidad asiste al parlamento en el control de la aplicación de las leyes financieras.

Ahora bien, la asistencia al parlamento puede dividirse en tres ámbitos diferentes, a saber:

- 1.- La elaboración del presupuesto del parlamento. Los fondos necesarios para el funcionamiento de las asambleas del parlamento, son objeto de propuestas elaboradas por los administradores de cada asamblea y determinadas por una Comisión compuesta de los administradores de las dos asambleas. Pues bien, esta comisión funciona bajo la presidencia de un Presidente de Sala del Tribunal de Cuentas. Las propuestas así elaboradas se anexan en el proyecto de ley presupuestaria, por lo que, los magistrados están vinculados a la única institución común de las dos cámaras del parlamento.
- 2.- La elaboración y el control del presupuesto del Estado. Esta forma de asistencia que el tribunal brinda al parlamento se lleva a efecto de la siguiente manera:
  - a) Relaciones con las comisiones parlamentarias. El Primer Presidente del tribunal puede dar a conocer a las comisiones de Finanzas o a la de encuesta y control del parlamento, las observaciones hechas por el tribunal al respecto. Lo que ha originado la costumbre de invitar regularmente al Primer Presidente, a presentar él mismo, las respuestas a las preguntas que con antelación le han dirigido dichas comisiones.

b) **Comunicación del informe público.** El artículo 11 de la Ley de 1967 en vigor, dispone la observancia del siguiente mandato: "El Tribunal de Cuentas dirige al Presidente de la República y presenta al Parlamento un informe anual en que expone sus observaciones y sus conclusiones. Este informe, al cual se añaden las respuestas de los ministros interesados, se publica en el Diario Oficial".

c) **Control de la ejecución del presupuesto: Ley de reglamento.** Esto se encuentra previsto en la Ordenanza del 2 de enero de 1959 en vigor. El artículo 35 precisa que el proyecto anual de Ley de reglamento, comprueba el importe definitivo de los ingresos y de los gastos hechos. A su vez, el artículo 36 establece que el proyecto de Ley de reglamento estará acompañado "de un informe del Tribunal de Cuentas y de la declaración general de conformidad entre las cuentas individuales de los contadores y la contabilidad de los ministros". Lo que nos da a entender, por una parte, que la declaración de conformidad del tribunal sirve de base a la Ley de reglamento y, por la otra, que el informe que acompaña a esta declaración da a conocer al parlamento las diferencias observadas entre las previsiones del presupuesto y su ejecución.

Tanto el informe como la declaración de conformidad, deben incluirse con el proyecto de Ley de reglamento antes del fin de

año siguiente al de la ejecución del presupuesto, según lo marca el artículo 38 de la ordenanza mencionada.

- 3.- El control sobre las empresas públicas. El artículo 11, apartado segundo, de la Ley del 22 de junio de 1976, precisa: "El Tribunal de Cuentas dirige igualmente al Presidente de la República y presenta al Parlamento, cada dos años, un informe de conjunto acerca de la actividad, la gestión y los resultados de las empresas que controla". Anexando, obviamente, sus observaciones y conclusiones correspondientes.

#### El tribunal juzga las cuentas de los contadores públicos

El artículo 1 de la Ley de 22 de junio de 1967 manda: "El tribunal verifica la regularidad de los ingresos y de los gastos descritos en las contabilidades públicas y se cerciora, a partir de éstas, del empleo correcto de los créditos, fondos y valores administrados por los servicios del Estado y por las demás personas morales de derecho público".

Esto es, primero hay que comunicarle el presupuesto legalmente aprobado; posteriormente, éste se cerciora de que los ingresos efectivamente se recaudaron y que los gastos hechos se efectuaron conforme a lo previsto. A "las demás personas morales" que alude el precepto citado, se refiere, sin duda, a los gastos de los departamentos, de los municipios y de los establecimientos públicos del Estado.

El Tribunal de Cuentas, en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras, podrá comprobar la irregularidad de un acto de un funcionario, a lo que deberá señalar esta conducta a los superiores jerárquicos de los señalados, sin dejar a un lado la posibilidad de publicarlo en su informe anual y sobre todo, provocar el juicio del funcionario, citándolo ante el Tribunal de Disciplina Presupuestaria.

Muy importante, es dejar en claro que el tribunal no juzga a todos los contadores públicos, todo esto debido al gran número de contadores que existen, a lo cual, el tribunal no sería capaz de realizar. Por lo que la solución que se le dio a este problema fue la siguiente: Para empezar, se distingue a los contadores principales de los contadores secundarios, siendo los primeros los que dependen directamente del juicio del tribunal; los segundos no son juzgados por el tribunal, sus cuentas son incorporadas a las de un principal que se responsabiliza de ellas, pero éstos tienen que verificar las cuentas bajo ciertas disposiciones. Verificadas éstas, se emite una decisión, no una sentencia, pues no son jueces. Si se resuelve un débito a cargo de algún contador, recuerde que estamos hablando de los secundarios, éste sólo puede ser efectivo mediante la confirmación del Tribunal de Cuentas.

Al ser el Tribunal de Cuentas auténtico tribunal, situado inmediatamente después del Tribunal Supremo y del cual goza las mismas prerrogativas, sus resoluciones deben ser recurribles por algún medio de defensa al efecto. Y así es, pues interponerse el recurso de revisión cuando algún hecho desconocido, durante el transcurso del juicio, induce a rectificar



un error. Se prevé también el recurso de casación como segunda y última vía, contra los juicios del tribunal.

### El tribunal y el control de la administración

Para la opinión pública el control de las cuentas y el juicio de los contadores no parece serlo todo. El ciudadano responsable quiere ser informado si, además de que el dinero fue correctamente utilizado, la administración actuó eficientemente y con un certero afán de economía.

Así, el poder del tribunal, por lo que a la administración concierne, se refiere esencialmente al control de los ordenadores, es decir, a las personas que dieron al contador la orden de cobrar un ingreso o de efectuar un gasto. Para su mejor comprensión, por lo que a la administración atañe, pasamos a esquematizarlo de la siguiente manera:

- 1.- El tribunal juzga el buen empleo de los fondos públicos. El Tribunal de Cuentas recibe trimestralmente todos los comprobantes de los ingresos y los gastos efectuados en el presupuesto general, lo que permite al tribunal llevar un control estrictamente contable de todos los ingresos y gastos de la administración y, también, a examinar las condiciones de regularidad en las que dichas operaciones fueron ejecutadas (control de utilidad del gasto), de esta manera, el tribunal ejerce un doble control; el primero, sobre los ordenadores y el segundo, respecto de los contadores.

## 2.- Los medios utilizados por el tribunal.

- a) Las intervenciones administrativas. Las observaciones y las sugerencias de mejoramiento o de reforma tocantes a la gestión de los servicios y organismos, son objeto de comunicaciones del Tribunal de Cuentas a los ministros y a las autoridades administrativas competentes.
- b) Las intervenciones públicas del tribunal. Son de dos tipos, a saber: el informe público tradicional y el informe con miras a la Ley de reglamento, anteriormente estudiados por lo que, nos remitimos a lo expuesto en páginas previas.
- c) El Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera. El Tribunal de Cuentas en los casos registrados durante el examen de las cuentas que importen la responsabilidad de algún sujeto, puede someterlo al Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera, órgano autónomo, para que resuelva.

## 2. Argentina

Un nuevo régimen de contabilidad pública instaurado mediante el decreto-ley 23.354/56 ha introducido cambios importantes en lo que al control de la ejecución del presupuesto se refiere, sobre todo al crear el Tribunal de Cuentas de la nación.

Siguiendo el estudio del ilustre maestro argentino Fonrouge (22), pasemos a tocar el tema en la forma siguiente.

En relación a la naturaleza de los órganos que ejercen el control de la ejecución del presupuesto, tradicionalmente y siguiendo a la doctrina, se ha dividido a éste en administrativo, a cargo de la administración, jurisdiccional, por un tribunal y en parlamentario, por el parlamento. Sin embargo, como más adelante veremos, esta clasificación no es exacta en el caso que nos ocupa.

Ante todo, por la naturaleza de las funciones encomendadas al Tribunal de Cuentas, administrativa y jurisdiccional, amén de carecer status constitucional.

Con base en lo anterior, consideramos adecuado establecer la diferenciación entre el control administrativo, por un lado, y el parlamentario, por el otro.

### **Control del presupuesto**

a) **Administrativo.**

- 1.- Contaduría General de la Nación (control interno).
- 2.- Tribunal de Cuentas de la Nación.

b) **Parlamentario.**

Pasemos a ver cada uno por separado.

---

(22) Giuiani Fonrouge, Carlos. Derecho Financiero. Ed. Depalma. Vol. I, Buenos Aires.

### A) Control Administrativo

Contaduría General de la Nación. Encargada de llevar el registro de todas las operaciones económico-financieras a través de una contabilidad central, y el control realizado en la propia administración, es decir, el control interno, es su principal función de este organismo, subordinado jerárquicamente al Secretario de Hacienda, del cual depende directamente.

Integrado por un contador general, un subcontador general y por un cuerpo de contadores y empleados auxiliares que laboran en las oficinas centrales así como en cada una de las reparticiones estatales.

La contaduría actúa en la etapa preventiva y durante la ejecución del presupuesto, ya que por mandato de ley, debe cuidar que las "órdenes de disposición" y los "libramientos" hayan sido intervenidos por el Tribunal de Cuentas correctamente, estándole prohibido darles curso en caso de incumplimiento de dicho requisito. Por otra parte, cuando intervenga en actos administrativos "presuntivamente violatorios de disposiciones legales" debe suspender su trámite hasta que se pronuncie el Tribunal de Cuentas 1 efecto.

Además de las funciones contable y de control interno, destacan otras como la de preparar la cuenta general del ejercicio, que debe enviar al Tribunal de Cuentas antes del 31 de mayo siguiente al cierre del ejercicio financiero anual.

Tribunal de Cuentas. Se halla integrado por cinco vocales, uno de los cuales ejerce la presidencia por rotación anual, dos secretarios, un contador

fiscal general, un cuerpo de contadores fiscales y el personal auxiliar que fije la Ley de presupuesto.

Los cinco vocales son nombrados por el poder ejecutivo con aprobación del senado, y están equiparados a los magistrados judiciales; de tal forma, que conservan el cargo durante buena conducta y capacidad.

El tribunal funciona dividido en salas, compuestas de dos vocales cada una, pudiéndose reunir en pleno en los casos especiales que así lo ameriten.

El Tribunal de Cuentas elabora el proyecto de su presupuesto anual, autoriza y aprueba sus gastos, se otorga su reglamento propio, nombra y destituye a su personal, se dirige directamente a los poderes públicos, aplica sanciones, apercibimientos y multas por incumplimiento a sus resoluciones, presenta directamente al congreso, antes del 31 de mayo de cada año, la memoria de su gestión. Es controlado en su gestión por un funcionario designado por el presidente del senado y sus cuentas son examinadas por el congreso.

- Funciones de control administrativo. Tarea del tribunal es llevar el control externo de la marcha general de la administración nacional y de las haciendas paraestatales, la fiscalización y vigilancia de las operaciones financiero-patrimoniales, asimismo, como la fiscalización de las empresas estatales y de las entidades de derecho privado, en las cuales tenga intervención el Estado, en cuyo efecto, tiene la obligación de revisar los actos administrativos de carácter financiero "observándolos", dentro de los

sesenta días de su conocimiento cuando contraríen o violen disposiciones legales.

El decreto-ley 23.354/56 no establece limitaciones al control del tribunal, de tal forma, que no sólo alcanza al proceso de ejecución del presupuesto en su aspecto contable su ingerencia, sino a todos los actos y personas vinculados con la actividad financiera del Estado, como atinadamente afirma Bielsa "es un control de legalidad que no debe entenderse en sentido restringido sino con alcance a todo aquello que importe una irregularidad formal". . (23)

Por último, cabe señalar que los actos y omisiones violatorios de disposiciones legales, importan la responsabilidad solidaria para quienes los dispongan, ejecuten o intervengan; quedando dispensados de ella los agentes que advierten por escrito a sus superiores sobre la posible infracción de las disposiciones respectivas.

- Función jurisdiccional. Pasemos ahora a estudiar las facultades de tipo jurisdiccional que ejercita el tribunal y que alcanzan a todos los agentes de la administración nacional y a los estipendiarios del Estado, al mismo tiempo.

El ejercicio de estas facultades se desarrolla en dos formas: el juicio de cuentas y el juicio de responsabilidad. Debemos señalar que la palabra "juicio" usada para designar ambos procedimientos, como la palabra "jurisdiccional", asignada al conjunto de la actividad del tribunal, no son

---

(23) Bielsa, Rafael. Régimen jurídico de la contabilidad pública. p. 46. Ed. Depalma. Buenos Aires.

propiamente de tal naturaleza, al menos por lo que a sus inicios se refiere. Pasemos a explicar por qué.

Tanto el juicio de cuentas como el de responsabilidad se inician en forma de procedimiento pero sin mediar controversia alguna, esto es, sin contienda propiamente dicha. La acción jurisdiccional tiene lugar posteriormente, en el caso de ser objetadas las cuentas o al declararse una presunción de responsabilidad, pues sólo entonces existe la posibilidad de "decidir cuestiones jurídicas controvertidas mediante pronunciamientos que adquieran fuerza de verdad definitiva". (24)

Dejadas sentadas estas premisas, examinemos ahora los dos procedimientos en que se desarrolla la actividad jurisdiccional del tribunal, esto es, el juicio de cuentas y el juicio administrativo de responsabilidad.

Juicio de Cuentas. El artículo 91 del multicitado decreto-ley 23.354/56 dice así: "Los agentes de la administración y los organismos o personas a quienes se les haya confiado la función de recaudar, percibir, transferir, invertir, pagar, administrar o custodiar fondos, valores u otros bienes pertenencia del Estado o puestos bajo su responsabilidad; como así también los que sin tener autorización legal para hacerlo, tomen ingerencia en las tareas o funciones mencionadas, estarán obligados a rendir cuenta de su gestión y quedarán sometidos a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.

---

(24) Sayagués, Laso. Tratado de Derecho Administrativo. T. I, p. 47. Montevideo. 1953.

A tal efecto, deben presentar las rendiciones a los servicios administrativos correspondientes, quienes a su vez, los reúnen en la "rendición universal" que se dirige mensualmente a dicho órgano.

Presentadas las cuentas, éstas son examinadas por un contador fiscal en sus aspectos formales, legales, contables y numéricos, quien eleva sus conclusiones al tribunal, el cual se pronunciará por la aprobación o por la formulación de reparos. En el primer supuesto, se declara al interesado libre de responsabilidad, en el segundo, se le emplaza para contestar los reparos formulados en su contra, fijando al efecto, un plazo que no puede ser inferior a quince días hábiles, pero que en situaciones especiales puede ser mayor.

De tal forma, el emplazamiento constituye propiamente el acto inicial de la actividad técnicamente jurisdiccional del tribunal.

El interesado, esto es, el afectado, puede contestar las impugnaciones personalmente o por conducto de un apoderado y agregar todos los documentos o papeles que estime necesarios, así como pedir al tribunal, para que éste requiera a las oficinas públicas todos los documentos que sean indispensables para aclarar el asunto que se ventila, las cuales deben proporcionarlos en la forma y términos solicitados.

Sustanciadas las pruebas ofrecidas o ejecutadas las diligencias decretadas de oficio, el tribunal dicta su resolución definitiva del asunto, que puede consistir:

- 1.- En la aprobación de la cuenta, declarando al responsable libre de cargo, o



2.- En su rechazo total o parcial, con la inherente obligación de reintegro y llevando aparejada la aplicación de alguna de estas sanciones:

- a) Multa hasta de 500 pesos, para el caso de mero incumplimiento de instrucciones sobre aspectos formales de las cuentas.
- b) Multa hasta de 5,000 pesos, si los reparos fueren por transgresiones a disposiciones legales.

De capital importancia resultan las siguientes peculiaridades con el tema en estudio, que pasamos a apuntar.

La situación personal del responsable ante la administración, su renuncia o separación del cargo, su eventual incapacidad jurídica, aun, ni su muerte, son circunstancias que impidan el desarrollo del juicio de cuentas por el tribunal. En estos dos últimos supuestos, deberán sustanciarse con el curador y herederos, respectivamente.

Si durante la tramitación del juicio de cuentas resultaren elementos que hicieren presumir la comisión de algún delito de acción pública, el tribunal procederá a formular la denuncia respectiva ante la autoridad judicial, lo cual puede dar lugar a dos procesos paralelos e independientes: el de cuentas, por un lado y el penal, por el otro.

Con el objeto de dar estabilidad a las situaciones jurídicas, es decir, a lo que en México comúnmente conocemos como "seguridad jurídica", la ley establece un término de caducidad de las acciones que pueden entablarse contra los responsables. En efecto, transcurridos cinco años desde la

elevación de una cuenta al tribunal, sin formularse reparos o pasado el mismo tiempo desde la contestación a las observaciones, sin dictarse resolución definitiva, las cuentas quedan aprobadas automáticamente y la eventual responsabilidad pasa a incidir sobre los funcionarios responsables de la demora, según lo dispone el artículo 114 de la multicitada ley que estudiamos.

Del análisis de las normas que rigen al juicio de cuentas, se desprende que la jurisdicción del tribunal no es únicamente objetiva, sino también subjetiva, pues aparte de pronunciarse sobre las cuentas en sí mismas, juzga también a las personas deslindando las responsabilidades resultantes e imponiendo las sanciones pertinentes dentro de los márgenes legales.

Juicio de Responsabilidad., A diferencia del juicio de cuentas que, como acabamos de ver, tiene como finalidad examinar la gestión de manejo de bienes del Estado y, en su caso, determinar las responsabilidades derivadas de esa función, el juicio de responsabilidad tiene por objeto investigar las circunstancias ajenas a las rendiciones de cuentas que causen o puedan causar perjuicios pecuniarios al Estado, estableciendo las responsabilidades en que pudieren incurrir los estipendiarios de aquél.

Están sujetos a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas, por lo que al juicio de responsabilidad toca, todos los estipendiarios del Estado nacional, esto es, quienes reciben "estipendios" o remuneraciones de cualquier naturaleza (funcionarios, empleados, obreros, retirados, pensionistas, etc.). Únicamente están exceptuados de él, de acuerdo con el artículo 45 constitucional, el Presidente y el Vicepresidente de la nación, los Ministros,

los miembros de la Corte Suprema y Tribunales nacionales, en cuyo caso, el tribunal se limitará a comunicar la irregularidad de que se trate al congreso para que éste tome cartas en el asunto.

Este procedimiento puede originarse por dos supuestos diferentes, a saber:

- 1.- Por denuncia de reparticiones o agentes estatales o de terceras personas, y
- 2.- De oficio, cuando el tribunal adquiera por sí la convicción de haberse cometido alguna irregularidad susceptible de incurrir en responsabilidad.

A lo que, formalmente se abre el sumario que debe instruir directamente o a instancia del tribunal, el organismo del cual dependa el funcionario responsable, que estará a cargo de un funcionario de él, o de un "sumariante" designado por aquél, cuya misión consiste en practicar todas las diligencias pertinentes al esclarecimiento de los hechos que se le imputan.

Cerrado el sumario, el instructor eleva sus conclusiones al tribunal, el cual se pronunciará por alguna de las conclusiones siguientes:

- a) Descargo del presunto responsable y archivo de las acusaciones en caso de irresponsabilidad.
- b) Ampliación del sumario.

- c) Citación de los imputados, concediéndoles vista de lo actuado e invitándolos a producir descargo, en este caso, se inicia la controversia que origina la actividad propiamente jurisdiccional del tribunal, lo cual se lleva a cabo en la misma forma y términos que en el juicio de cuentas, por lo cual nos remitimos a lo expuesto anteriormente.

El artículo 142 establece el término de diez años para la acción tendiente a obtener la reparación civil de los daños y perjuicios causados por los agentes de la administración. El cómputo del plazo debe realizarse a partir de la fecha de causación del hecho determinante de la responsabilidad, según lo marca la propia ley que tratamos.

Por último, conviene apuntar que no existe incompatibilidad en la sustanciación simultánea o sucesiva de ambos juicios respecto de las mismas personas, por versar ellos sobre cuestiones distintas.

Efectos de las decisiones del Tribunal de Cuentas. Las resoluciones que emite tanto en el juicio de cuentas como en el juicio de responsabilidad el tribunal, son definitivas. Así, la ley no autoriza ningún recurso en contra de ellas. Sin embargo, no puede afirmarse que hacen cosa juzgada, por que, éstas pueden ser materia de revisión judicial ya que según el ordenamiento constitucional, corresponde exclusivamente al poder judicial nacional el conocimiento y decisión de las causas que versen sobre puntos establecidos por la propia Constitución y las leyes federales. De tal forma que, aun y cuando la misma Ley de contabilidad no lo estableciera, las decisiones del tribunal siempre admiten la intervención judicial posterior.

Emitida la resolución, el condenado debe ingresar el importe del cargo formulado, dentro del plazo de diez días, a partir de cuyo vencimiento se devengan intereses al tipo aplicado por el banco de la nación. En caso contrario, los antecedentes pasarán a la Procuración del Tesoro, para la ejecución judicial respectiva.

El condenado por el Tribunal de Cuentas puede obtener la revisión de lo decidido, únicamente por las siguientes vías:

- a) Mediante "demanda ordinaria" contra la nación, solicitando la devolución de lo pagado o la declaración de ilegitimidad del cargo formulado, la cual debe interponerse dentro de los noventa días siguientes a la notificación de la resolución del tribunal; vencido el cual caduca el derecho. Se trata de una acción especial ante la autoridad judicial, exclusivamente.
- b) Mediante "recurso de revisión" ante el mismo tribunal el que deberá interponerse dentro de los diez años siguientes a la notificación de la resolución condenatoria respectiva. El recurso sólo procede: 1) cuando la resolución se hubiere fundado en documentos falsos; 2) en errores de hecho o de derecho; 3) existieren otras cuentas o nuevos documentos probatorios del empleo legítimo de los valores computados en las cuentas.

- c) Por la "revisión del proceso" ordenada de oficio por el propio Tribunal de Cuentas, o a petición del contador fiscal por los mismos supuestos mencionados en el inciso anterior.

## **B) Control Parlamentario**

El artículo 67, inciso siete, de la Constitución Argentina confiere al congreso la facultad de "aprobar o desechar la cuenta de inversión", es decir, le atribuye al órgano legislativo el control a posteriori, nada dice de un control simultáneo. Así lo demuestra y se corrobora con lo dispuesto por el artículo 86, inciso rece, de la misma Constitución Argentina que asigna al poder ejecutivo la potestad de recaudar las rentas de la nación y de decretar su inversión; todo esto "con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales", es decir, que la acción del congreso sólo puede desplegarse al serle presentada la cuenta de inversión al final del ejercicio, y no antes.

**Examen de la cuenta de inversión.** De la misma forma que acontece en nuestro país, en Argentina, el año financiero inicia el 1 de enero de cada año y concluye el 31 de diciembre del mismo año. Pues bien, producido el cierre del ejercicio las Contadurías centrales de la administración nacional deben transmitir a la Contaduría General, antes del 15 de febrero, los estados que muestren la situación habida en cada jurisdicción, para ser verificados y compilados por ella.

Con base en esto, la Contaduría General elaborará la "cuenta general del ejercicio", ésta, junto con los resultados de la gestión de las entidades

descentralizadas, deberán remitirse directamente al Tribunal de Cuentas, antes del 31 de mayo siguiente.

Dice el artículo 38, de la Ley de contabilidad que el Tribunal de Cuentas "estudiará esa documentación e informará sobre los aspectos legales y contables de la cuenta general del ejercicio", agregando los siguientes documentos:

- Estado de saldo de cuentas de los responsables.
- Compendio de las observaciones formuladas durante el ejercicio.
- Cualquier otra información que estime conveniente.

Este informe y la cuenta general del ejercicio se remitirán al Poder Ejecutivo, para que éste, por conducto de la Secretaría de Hacienda, lo presente al Congreso antes del 31 de julio siguiente.

Recibidos por el congreso, los documentos son examinados por una comisión bicameral que podrá solicitar de las oficinas administrativas todos los informes necesarios para el buen desempeño de su función, según lo establece el artículo 39 de la citada Ley de contabilidad.

A través del nuevo sistema implantado, la comisión debe expedirse antes del 15 de noviembre siguiente, esto es, dentro de los tres meses y medio posteriores a la fecha máxima establecida para su recepción, de no ser así, el congreso, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 40 de la misma ley, "tomará como despacho el informe del Tribunal de Cuentas".

Ahora bien, el mismo congreso debe pronunciarse en un plazo que la propia ley establece en el artículo 40, al efecto, "Si al clausurarse el quinto periodo ordinario de sesiones posterior a su presentación no existiera pronunciamiento del congreso, la cuenta general del ejercicio se considerará automáticamente aprobada". Como se ve, se trata de cinco periodos ordinarios de sesiones, que por lo común son cinco años.

### **3. Australia**

El artículo 81 de la Constitución Australiana dispone: "Todas las rentas públicas o dinero alzado o recibido por el Gobierno Ejecutivo del Commonwealth, deberá formar un Fondo Consolidado de Rentas (Consolidated Revenue Fund), que será asignado para los propósitos del Commonwealth en la manera y sujeto a las cargas y obligaciones impuestas por esta Constitución".

Claramente se desprende de este precepto constitucional el propósito principal, que es el de establecer el Fondo Consolidado de Rentas, y también el de tomar las medidas necesarias para la asignación de dinero de él, por parte del Estado.

En el seno de la sociedad australiana, surgió la interrogante de que si el dinero recibido por préstamos o aquél percibido en forma de depósito por el Gobierno Ejecutivo, debía ser enterado también al Fondo Consolidado de Rentas. Al principio tal pareciere ser la correcta solución, pero posteriormente y bajo arduos debates legales, se llegó a la conclusión siguiente: primero, que la palabra "dinero" está controlada, a su vez, por la



palabra "rentas públicas" y por lo tanto está limitada, exclusivamente, a los ingresos del gobierno que tengan esta naturaleza; y segundo, que la misma Constitución no prevee el pago de dinero recibido por préstamos en algún fondo separado. Lo que significa que no existe algún impedimento constitucional que prohíba la creación de un Fondo de Préstamos (Loan Fund) y de un Fondo de Depósitos (Trust Fund), adicionales al Fondo Consolidado de Rentas.

A lo que, la Ley de Auditoría tomó las medidas necesarias para el establecimiento de estos dos fondos más, adicionales al previsto en la Constitución.

Así, el artículo 55 de la ley citada, dispone al tenor: "Una cuenta separada deberá llevarse en la Tesorería de todo el dinero que se obtenga por medio de préstamos sobre el crédito Público del Commonwealth". Esta cuenta se denomina el Fondo de Préstamos. A su vez, el artículo 60 de la ley, manda: "Una cuenta separada deberá guardarse en la Tesorería y se llamará el Fondo de Depósitos (Trust Fund), de todo el dinero recibido por esa forma.

Ahora bien, la Cuenta Pública del Commonwealth, esto es, la principal cuenta bancaria guardada por el Banco de Reserva, comprende todo el dinero público mantenido por el Commonwealth o por sus agentes y contiene el dinero de los tres fondos mayores, a saber: el Fondo Consolidado de Rentas, el Fondo de Depósitos y el Fondo de Préstamos.

Una vez que hemos visto la composición de la cuenta pública australiana, pasemos a estudiar el mandato constitucional que ordena la revisión y auditoría de dicha cuenta y sus alcances.

El artículo 97 de la Constitución marca: "Hasta que el parlamento provea de otro modo, las leyes vigentes en una Colonia que ha venido a viene a ser un estado, relativas a los ingresos y egresos de la cuenta del gobierno de esa Colonia, y a la revisión y auditoría de esos ingresos y esos gastos deberán aplicarse, asimismo, para los ingresos y egresos de la cuenta del Commonwealth en ese estado".

Como vemos, este artículo expresamente manifiesta la facultad del parlamento del Commonwealth para elaborar las leyes relativas a la auditoría de los ingresos y de los egresos de la cuenta del Estado. Hasta la promulgación de la ley, que ocurrió en 1901, las leyes de los estados eran las aplicables -mutatis mutandi- para la revisión y auditoría del dinero del Commonwealth dentro de cada estado.

Por lo que, nos avocamos al estudio de las disposiciones principales de esta ley que nos permitan alcanzar una visión de conjunto sobre la forma de fiscalización por ella prevista.

El artículo 2 de la ley dispone lo siguiente:

"Oficial de Contabilidad" significa una persona que:

- a) Está encargada con la obligación de recoger, recibir o dar cuenta del dinero público.

- b) Tiene a su cargo la obligación de desembolsar el dinero público.
- c) Está encargada de la entrada, custodia o disposición de provisiones.

"Departamento" significa un Departamento de Estado e incluye:

- a) Un departamento del parlamento, o
- b) Una autoridad prescrita del Commonwealth.

"Dinero Público" incluye todas las rentas públicas, depósitos, préstamos y en general cualquier dinero recibido por cualquier persona para o en nombre del Commonwealth.

"Provisiones" significa todos los enseres propiedad de, o en posesión o bajo el control del Commonwealth.

"La Cuenta Pública del Commonwealth" incluye el dinero del Fondo Consolidado de Rentas, el Fondo de Préstamos, el Fondo de Depósitos y en general cualquier otro dinero recibido por cualquier persona por o en nombre del Commonwealth.

El artículo 3 establece: "El Gobernador General podrá nombrar alguna persona para ser el Auditor General del Commonwealth". La persona así nombrada deberá mantener un buen comportamiento y no podrá ser removida, sino a propuesta presentada al Gobernador General por ambas cámaras, para tal efecto. Asimismo, éste podrá suspender al Auditor General de sus funciones, bien sea por incompetencia, incapacidad o incluso por mal comportamiento observado durante su encargo. El Auditor General

suspendido deberá ser reinstalado en su oficina, a menos que cada cámara del parlamento pida al Gobernador General su remoción definitiva.

El Auditor General podrá designar a cualquier persona para que inspeccione, examine y audite cualquier libro, cuentas o provisiones que deban ser inspeccionados, examinados o auditados por el Auditor, conforme a ésta o cualquier otra ley, continúa diciendo el artículo tercero.

También, el Auditor General debe mantener una estrecha comunicación con el Tesorero, sobre todas las circunstancias que resulten en la aplicación de la Ley de Auditoría. Por o que, debe comunicar al Tesorero el nombre de la persona que haya incumplido en la ejecución de esta ley, y hasta que dicho incumplimiento no haya sido corregido satisfactoriamente a juicio del Tesorero, el salario de esa persona puede, válidamente, ser retenido.

Facultad importantísima es la de poder llamar a todas las personas que estime necesario, para presentarse directamente ante él, en el lugar y hora fijados, para dar cuenta de los libros, papeles y documentos que tengan bajo su control, necesarios para los propósitos de cualquier examen, auditoría o inspección.

Al mismo tiempo y sin perjuicio de los poderes conferidos por cualquier otro artículo de la ley, el Auditor General o un Oficial por él autorizado, tienen entero y libre acceso a todos los libros, documentos, papeles y cuentas que estén en posición de:

- a) Cualquier autoridad.

- b) Cualquier oficial o empleado de tales autoridades, o
- c) Cualquier otra persona.

No obstante esto, todos los documentos arriba citados deben estar relacionados, directa o indirectamente, con las entradas o salidas del dinero público o de provisiones del Commonwealth.

Visto lo anterior, entremos a conocer las funciones de los Oficiales de Contabilidad. Para comenzar, diremos que éstos son los que en forma directa reciben y desembolsan el dinero del Commonwealth.

El artículo 16 sujeta la actividad de éstos a llevar todos los libros y cuentas prescritas en la misma ley, para un recto manejo de los recursos nacionales, por lo que ningún Oficial de Contabilidad podrá abrir una cuenta, ya sea oficial o pública, en ningún banco, sin la autorización del Tesorero.

Recaudación de dinero. El Tesorero podrá acordar con algún banco, sobre los términos y condiciones que crea pertinentes, la entrada, custodia, pago y transmisión del dinero dentro o fuera del Commonwealth. Tales acuerdos deben de realizarse por un periodo que no exceda de un año.

De tal forma que, cada Oficial de Contabilidad que recaude o reciba dinero, deberá diariamente o en los términos y formas que disponga el Tesorero al efecto, transmitir o depositar al mismo Tesorero o en la cuenta pública del Commonwealth, todo el dinero recibido por él sobre la cuenta

del Fondo Consolidado de Rentas. Asimismo, el Tesorero deberá enterar diariamente en la cuenta pública, todo el dinero percibido por él.

Cada Oficial de Contabilidad que transmita o deposite el dinero recaudado por él al Tesorero, deberá, al mismo tiempo, entregar a éste un informe firmado de los días del mes en que tales ingresos entraron en su posesión o control.

También, cada Oficial de Contabilidad al tiempo de depositar cualquier suma de dinero en la cuenta pública, deberá obtener del gerente del banco en que use haga el depósito, un recibo contable por duplicado del mismo y entregará una copia al Tesorero, adjunto con la declaración firmada anteriormente señalada.

Cada uno de los Oficiales de Contabilidad deberán, si así lo requiere el Auditor General, antes del décimo día de cada mes, transmitir al Auditor General la réplica verificada de su declaración firmada.

Pago de dinero. Sección especial de esta ley que contiene las disposiciones esenciales para llevar a cabo, válidamente, esta función. Encontramos, en primer lugar, que "Ningún dinero debe ser retirado de la cuenta pública, salvo en la manera prevista por esta ley", artículo 31 de la misma.

"Donde parezca al Tesorero que una cantidad de dinero, siendo éste dinero legalmente disponible para erogarse por virtud de una asignación del Fondo Consolidado o del Fondo de Préstamos, va a ser requerida para retirarse de la cuenta pública y gastarse con respecto a los servicios o

propósitos para la cual fue hecha, el Tesorero podrá notificarlo al Auditor General mediante el instrumento previsto en esta ley, al efecto". Sobre el recibo de este documento, el Auditor General considerará, si la cantidad es legalmente disponible por virtud de esa asignación para erogarse con respecto a los servicios o propósitos que se argumentan. Si así fuere, éste emitirá un certificado en relación con dicha cantidad y regresará el instrumento y el certificado al invocado Tesorero. Pero en caso de ocurrir lo contrario, esto es, que no estuviere de acuerdo al respecto, éste se abstendrá de expedir el certificado correspondiente y regresará el instrumento al Tesorero.

Cabe señalar que, ningún Oficial de Contabilidad debe pagar alguna cuenta sin la debida autorización del Tesorero para ello, por lo que, al momento de pagarse cualquier cuenta, éstos deben obtener el recibo respectivo por cada una de las que paguen.

De una manera general y únicamente con el objeto de tener una visión amplia del tema que tratamos, sin pretender entrar en detalle acerca de la manera específica en que esto se ejecuta, vimos la forma de pago del dinero del Estado, ahora procedamos a ver, dentro de la misma ley en estudio, el capítulo relativo a la auditoría e inspección como expresamente le denomina.

El Gerente o la persona encargada del banco, en el que se deposite dinero a la cuenta pública del Estado, deberá:

- a) Transmitir al Tesorero un informe donde muestre los créditos y los débitos de la cuenta en que tal dinero es guardado.
- b) Transmitir al Auditor General un informe exactamente igual al mencionado en el inciso anterior.

Cada Oficial de Contabilidad deberá, dentro de los cuatro días siguientes al vencimiento de cada mes, transmitir al Auditor General un informe detallado de todos los gastos hechos por él durante el mes anterior.

Por su parte, el Tesorero deberá llevar en la Tesorería un libro que se denomina el "Libro de Caja", donde registrará los informes de los Oficiales, los recibos contables, las cuentas y los ingresos, cuando sean recibidos por él. Cuando el Auditor General lo requiera, aquél deberá hacerle llegar toda la información anterior y una copia, la "Hoja de Caja", del Libro de Caja citado.

Con base en lo anterior, el Auditor General pasará a auditar la Hoja de Caja, los ingresos contables, las cuentas y los recibos puestos a su disposición, a lo que deberá:

- Determinar si el dinero ahí mostrado para gastarse, era legalmente disponible para el servicio o propósito cargado.
- Determinar si las disposiciones de la Constitución y de ésta u otras leyes, fueron cabalmente cumplidas.

Como vimos con anterioridad, si el Auditor General, durante el ejercicio de su labor encontrare alguna irregularidad, la notificará al



Tesorero para que tome las medidas necesarias para recobrar la cantidad desviada.

"El Tesorero deberá, después del vencimiento de cada mes de cada año financiero, publicar un informe de todos los ingresos y egresos del Fondo Consolidado de Rentas y de los gastos del Fondo de Préstamos", dice el artículo 49 de la ley. Asimismo, el Tesorero deberá, después del vencimiento de la primera mitad de cada año financiero, publicar en la Gaceta un informe de todos los ingresos y egresos de los tres fondos mayores, por esa mitad del año, junto con un informe comparativo del mismo periodo pero del año inmediato anterior.

Al concluir el año financiero, el Tesorero preparará un detallado informe final que abarque los ingresos y egresos de los tres principales fondos que forman la cuenta pública del Commonwealth, una vez terminado, deberá ser transmitido directamente al Auditor General, a lo que, una vez recibido, se avocará a examinarlo minuciosamente y preparará el reporte correspondiente donde explicará y mostrará, simultáneamente, los casos en que concuerde o difiera de las cuentas llevadas por el Tesorero, y en general haga las observaciones convenientes con respecto al informe mencionado.

Una vez que el reporte ha sido elaborado y firmado por el Auditor General, éste, en el primer día de sesiones posterior a su elaboración, entregará una copia firmada del mismo a cada una de las cámaras, la cual deberá ir acompañada de:

- Una copia del informe presentado por el Tesorero, y

- Las copias que estime correcto anexar.

Por último, el capítulo final de la Ley de Auditoría establece las sanciones a que se hacen acreedores los sujetos que se coloquen en los supuestos que ella menciona. Así, entre otros, encontramos que el artículo 64 dispone: "Un Oficial de Contabilidad no deberá:

- a) Disponer impropriamente del dinero o provisiones.
- b) Depositar dinero público en su cuenta bancaria propia, so pena de merecer prisión por 7 años.

Un Oficial de Contabilidad no debe dañar cualquier depósito o almacén, en cuyo caso, se hará acreedor a una pena de prisión por 2 años.

### El Parlamento

El parlamento está compuesto de tres elementos distintos: la Reina, el Senado y la Cámara de Representantes. Estos tres elementos unidos caracterizan a la nación como una Monarquía Constitucional, una Democracia Parlamentaria y una Federación.

La Constitución confiere al parlamento el poder legislativo. La legislatura es bicameral.

Aunque, como hemos visto ya, la Reina es nominalmente una parte constitutiva del parlamento, la Constitución inmediatamente provee que ella designe a un Gobernador General, que sea su representante en el

Commonwealth, de tal forma, el papel de la Reina es prácticamente el de titular únicamente.

### Poderes y Jurisdicción de las Cámaras

Mientras que la Constitución establece que el poder legislativo esté depositado en la Reina, un Senado y una Cámara de Representantes, y sujeto a la Constitución, que el parlamento debe hacer leyes para la "paz, orden y buen gobierno del Commonwealth", de acuerdo con los artículos 51 y 52 de la propia Constitución, éste tiene además algunas otras funciones distintas de legislar. Si bien es cierto que la función legislativa es la más importante, el ejercicio de otros poderes, que son básicamente de origen histórico, son también relevantes para entender la función esencial del parlamento.

### El papel de la Cámara de Representantes

Según dijimos con antelación, la legislatura nacional es de carácter bicameral. La estructura de ambas cámaras es completamente federal, de un lado la Cámara de Representantes cubriendo el aspecto nacional, y del otro el Senado, asumiendo el aspecto estatal.

Los formadores de la Constitución tomaron el modelo de responsabilidad gubernamental del Westminster, fuertemente influenciado por la larga experiencia colonial y lo incluyeron en el proyecto federal. De esta forma, el papel y las funciones de la Cámara de Representantes derivan directamente de la Cámara de los Comunes, teniendo como rasgos distintivos el sistema de gobierno de gabinete y la tradicional supremacía de

la cámara baja en todos los asuntos de carácter financiero. Atinado comentario vierte Sir Ivor Jennings (25) al respecto: "El hecho de que la Cámara de los Comunes sea representativa, que la mayoría de los ministros y a su vez, la mayoría de los líderes de los partidos de oposición estén en esa cámara, y que el gobierno sea responsable ante ella solamente da a los comunes una gran preponderancia de autoridad. El gran foro de discusión política está por lo tanto en la cámara baja".

### Funciones de la Cámara de Representantes

Dentro de las principales funciones de la cámara, encontramos la de examinar la cuenta pública del Commonwealth. Es una obligación de ésta, asegurarse que el dinero público ha sido gastado en perfecta armonía con la aprobación parlamentaria respectiva, y siempre en los mejores intereses del contribuyente. Esta responsabilidad para fiscalizar el gasto público, según vimos, es inherente a la cámara baja.

Ahora bien, el medio más importante por el que el gobierno está sujeto para dar razón de todos los gastos en que incurrió, acontece durante la consideración del Presupuesto de Egresos de cada año financiero. Sin embargo, el examen de la cuenta pública ha sido, hasta cierto punto, delegado a pequeñas comisiones, las que tienen los medios y el tiempo disponible para un completo y detallado escrutinio.

---

(25) Sir Ivor Jennings. Parliament. Cambridge University Press, 1957., p. 398.

### Comisiones Parlamentarias

El principal propósito de las comisiones parlamentarias es el de realizar ciertas funciones que las cámaras mismas no están bien preparadas para ejecutar. Por su composición y métodos de procedimiento, las comisiones están bien equipadas para sus reuniones. En cierta forma ellas "llevan el parlamento a la gente".

Comisión Mixta de Cuenta Pública. Esta comisión es nombrada después del comienzo de cada parlamento. Está integrada por 7 miembros de la cámara baja y por 3 senadores, todos ellos designados por señalamiento de sus respectivas cámaras a la cual pertenecen y continúan en su oficina mientras su respectiva cámara no diga otra cosa o hasta que la Cámara de Representantes no expire por disolución.

- Procedimientos de la Comisión. El Presidente y un Vicepresidente son elegidos por los miembros de ella. El quórum es de 4 miembros, el cual puede consistir en miembros de una sola cámara. Todas las cuestiones se deciden por mayoría de votos de los miembros presentes y el Presidente tiene voto de calidad.
- Funciones de la Comisión. Son las siguientes:
  - a) Examinar las cuentas de los ingresos y egresos del Commonwealth, incluyendo los informes financieros transmitidos al Auditor General.

- b) Examinar el reporte del Auditor General, mediante la copia que dirige éste a ambas cámaras.
- c) Reportar a ambas cámaras del parlamento todos los asuntos resultantes de su intervención en el escrutinio de los documentos anteriormente citados.
- d) Investigar todos los asuntos sometidos a ella por cualquiera de las cámaras y dar su respuesta al respecto.

**Reportes de la Comisión.** Después de que un reporte de la comisión es puesto sobre la mesa, el Presidente le dirigirá una copia a cada uno de los ministros afectados, al mismo tiempo, se le entregará una copia al Ministro de Finanzas con la solicitud de que se le preste al reporte toda la atención pertinente y se le informe al Presidente de la comisión de la acción tomada al respecto. La respuesta es recibida por éste en forma de minuta del Departamento de Finanzas, la que será examinada por la comisión. La minuta y las conclusiones del reporte son sometidas en forma de reporte al parlamento.

**Evidencias de la Comisión.** La comisión puede citar a cualquier persona, para que comparezca ante ella y proporcione todas las pruebas o documentos que le sean solicitados. En caso de que algún testigo, debidamente citado, se negare a comparecer sin causa justificada, el Presidente o el Vicepresidente podrán emitir una orden para su aprehensión. Cualquier persona que intencionalmente dé pruebas falsas, estará sujeta a cumplir una pena de 5 años de prisión.

## CONCLUSIONES

La idea de incluir en los sistemas de gobierno de un país las facultades necesarias para que los órganos de la representación popular tuvieran acceso a participar en las decisiones de control del gasto público, es algo que, según hemos visto, no estaba muy bien regulado en todos los Estados hasta inicios del siglo XVIII. Esto es, "fueron los Estados de la democracia constitucional los primeros en establecer las facultades pertinentes que otorgaron al pueblo la posibilidad de participar en las decisiones del gasto público". (26)

Las diversas teorías constitucionales han institucionalizado la participación de los órganos legislativos en la revisión del gasto público, y así ocurrió en México igualmente.

A manera de resumen, podemos afirmar que la revisión de la Cuenta Pública como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados se ejecuta de la siguiente manera:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público consolida las contabilidades de las entidades comprendidas en la cuenta pública y las remite al Presidente de la República para que éste, a su vez, las presente a la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio. Posteriormente, la Comisión Permanente enviará ésta a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de

---

(26) Faya Viesca, Jacinto. op. cit. Ed. Porrúa., p. 304.

Hacienda y ésta, al mismo tiempo, la entregará a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión.

Ahora bien, la Contaduría deberá rendir a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, es decir, cinco meses después de su recepción.

El informe final, esto es, el que contiene el resultado de la revisión de la cuenta, lo presentará la Contaduría Mayor de Hacienda, nuevamente por conducto de la Comisión de Vigilancia, en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente.

De tal forma que, una vez que ha concluido un ejercicio presupuestario, que como sabemos es de un año e inicia el primero de enero y concluye el treinta y uno de diciembre en nuestro país; el procedimiento de revisión del gasto público de ese ejercicio presupuestario demora 21 meses después de haberse concluido dicho ejercicio; transcurridos 21 meses, a partir del cierre, se conoce el resultado de su gestión. Por lo que, consideramos conveniente reformar el artículo 74 constitucional para introducir las siguientes recomendaciones:

- 1.- Duración del procedimiento de revisión. El plazo para revisar la Cuenta Pública debe reducirse considerablemente. Esto puede lograrse si en vez de presentar toda la contabilidad en una sola entrega, ésta se realiza en entregas periódicas -que pudieran ser cada



tres meses por ejemplo-. En otras palabras, durante el ejercicio presupuestario, al concluir los tres primeros meses, es decir, a principios de abril -durante los 10 primeros días-, cada una de las entidades realizará un cierre parcial que enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta, a su vez, la presentara a la Cámara de Diputados para su revisión. De esta forma, la fiscalización del gasto público se iniciaría durante el mismo año, y, al concluir el periodo únicamente restaría revisar los tres últimos meses del ejercicio, lo que implicaría una reducción considerable en relación con el plazo establecido actualmente. Si bien es cierto que no es tan fácil su establecimiento, tampoco consideramos que sea imposible lograrlo, como ocurre en el sistema jurídico australiano, en el que, incluso, transcurrido el primer semestre se hace un cierre y la segunda mitad del año es la que se fiscaliza después.

Si dividimos el ejercicio presupuestario en 4 periodos de 3 meses cada uno y si, una vez concluido cada uno se procede a revisarlo por la Contaduría Mayor de Hacienda, la que deberá emitir dentro de los tres meses siguientes al de recepción de cada uno el resultado de su gestión, podemos opinar que el informe sobre el resultado del penúltimo periodo sea un requisito indispensable para que el Presupuesto de Egresos del año siguiente pueda aprobarse. En otras palabras, cada ejercicio presupuestario inicia el primero de enero, al concluir el mes de marzo las entidades comprendidas en la cuenta pública deberán enviar su contabilidad a la Secretaría de Hacienda para que sea enviada, dentro de los 10 primeros días del mes de abril,

a la Contaduría Mayor de Hacienda y ésta pueda emitir su resolución el último día del mes anterior al de la nueva presentación posterior.

- 2.- **Aprobación del ejercicio presupuestario.** Para poder aprobar el presupuesto de egresos del año siguiente, como mencionamos en el párrafo anterior, debe ser condición sine qua non la aprobación de las tres cuartas partes de la cuenta pública del ejercicio de ese año, únicamente quedaría pendiente de aprobar el último periodo del año que en esos momentos estará ejerciéndose, pero es ya un avance. Es decir, para poder aprobarse el presupuesto del año posterior, los periodos anteriores a octubre deben ser revisados y aprobados, restaría por revisar y en su caso, aprobar el último cuarto del año, esto es, los meses de octubre, noviembre y diciembre, que se haría el año siguiente. Algo así como sucede en Francia con su Ley de Reglamento que estudiamos en el tercer capítulo.
- 3.- **Comisión de Vigilancia.** Creemos conveniente que todos los partidos que integren la Cámara de Diputados se encuentren representados en ésta. Que con esto haya una efectiva vigilancia de la actuación de la contaduría en el ejercicio de sus atribuciones. Se debe alentar la participación de los partidos como ocurre en la Comisión Mixta de la Cuenta Pública australiana.
- 4.- **Publicación del informe sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública.** Medida conveniente es la de publicar y difundir un extractor, en términos sencillos y de fácil comprensión para la ciudadanía, del informe sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública del

gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal que presenta la Contaduría Mayor de Hacienda a la Cámara de Diputados. Es decir, difundir un tema que es de interés general y que a todos los mexicanos nos atañe conocer. Aquí, tomamos el ejemplo de lo que se practica en Francia.

## BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa.

Bielsa, Rafael. Ciencia de la Administración. Buenos Aires.  
- Régimen Jurídico de la Contabilidad Pública. Ed. Depalma.  
Buenos Aires.

Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa.

De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Ed. Porrúa.

Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. Ed. Porrúa.

Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa.

García-Trevijano Fos, José Antonio. Tratado de Derecho Administrativo.  
Tomo II. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid.

Giannini A. D. Instituciones de Derecho Tributario. Ed. de Derecho  
Financiero. Madrid.

Giuliani Fonrouge, Carlos. Derecho Financiero. Vol. I. Ed. Depalma.  
Buenos Aires.

Jennings Ivor Sir. Parliament. Cambridge University Press.

Rabasa O., Emilio. Historia de las Constituciones Mexicanas. U.N.A.M.

Raynaud, Jean. El Tribunal de Cuentas. Ed. Fondo de Cultura Económica.

Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias. Madrid.

Sayagués Laso. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Montevideo.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Ed. Porrúa.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Ed. Porrúa.

## **LEGISLACION**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.